

## Documento de proyecto

# Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica

Rafael Echeverri  
Octavio Sotomayor



Este documento fue preparado por Octavio Sotomayor, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Rafael Echeverri, consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y a lo largo de su elaboración contó con los comentarios de Martine Dirven consultora de la FAO. El documento es el resultado de una iniciativa conjunta entre el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (integrado por FAO, IICA, CEPAL, BID, Banco Mundial, FIDA, USAID, GTZ y AECID) y el Programa PROTERRITORIOS. La elaboración del documento fue coordinada por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y su versión final fue endosada por los puntos focales de cada uno de los organismos integrantes del GIADR.

La publicación de este documento ha sido financiada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) a través de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), como parte de su contribución a las actividades del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de las organizaciones que forman parte del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural y del Programa PROTERRITORIOS.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.376

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2010. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Resumen .....	7
I. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas .....	9
A. Antecedentes .....	9
1. Cambio en el mundo rural .....	10
2. Persistencia de pobreza rural.....	13
II. Origen y evolución del enfoque territorial .....	15
A. Cambio en las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo rural.....	15
B. Origen de la discusión conceptual .....	16
C. Esferas de las estrategias territoriales.....	19
1. Esfera política.....	19
2. Esfera administrativa .....	20
3. Esfera técnica.....	20
4. Espacio y territorio.....	20
5. Agricultura, ruralidad, territorio .....	21
D. El enfoque territorial y los gobiernos.....	22
1. Desarrollo rural .....	23
2. Políticas concurrentes al desarrollo de los territorios rurales .....	27
3. Desarrollo regional y urbano .....	29
4. Aspectos territoriales de políticas sectoriales .....	31
5. Políticas de ordenamiento físico espacial .....	33
6. Política de ordenamiento territorial.....	39
E. El enfoque territorial y las agencias .....	44
1. El Grupo Interagencial de desarrollo rural .....	44
2. La visión de los actores .....	45
III. Lecciones aprendidas: un balance .....	67
A. ¿Qué aporta el territorio? .....	67
1. Logros del enfoque territorial .....	68
2. ¿Qué es realmente el enfoque territorial? .....	69
3. ¿Cuáles son los límites del enfoque territorial? .....	72
IV. Conclusiones .....	79
Bibliografía.....	81

Anexos.....	85
-------------	----

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Cambios tendenciales en las estrategias de desarrollo rural bajo el enfoque territorial.....	23
Cuadro 2	Políticas con intervención y alcance territorial .....	28
Cuadro 3	Centros poblados y ciudades en América Latina. Países con información para el año 2000.....	29
Cuadro 4	Áreas naturales protegidas (ANP) en América Latina .....	34
Cuadro 5	Efectos cambio climático .....	39
Cuadro 6	Competencias municipales en América Latina .....	42
Cuadro 7	Gasto por niveles territoriales.....	43
Cuadro 8	El nuevo paradigma rural .....	59
Cuadro 9	Algunos instrumentos diseñados para entregar bienes privados a productores y habitantes rurales desarrollados durante el período 2000-2009 .....	70
Cuadro 10	Algunos Instrumentos diseñados para entregar bienes públicos a productores y habitantes rurales desarrollados durante el período 2000-2009 .....	71
Cuadro 11	Gasto público rural rastreable 1996-2001 .....	75

## Índice de Recuadros

Recuadro 1	Otra tendencia de cambio: hacia una re-definición estadística de la ruralidad en América Latina .....	13
Recuadro 2	Fuentes conceptuales para el análisis de dinámicas territoriales.....	18
Recuadro 3	México: una experiencia institucional a partir de una ley.....	25
Recuadro 4	Identidad y ciudadanía en el centro de la experiencia territorial brasilera.....	25
Recuadro 5	El ordenamiento territorial en guatemala, integración urbano-rural.....	26
Recuadro 6	España: la gestión del medio rural alrededor del territorio .....	27
Recuadro 7	Temas de especial interés del GIADR .....	45
Recuadro 8	Enfoque territorial: experiencias del IICA.....	47
Recuadro 9	BID: lecciones aprendidas en la implementación de estrategias de desarrollo rural.....	48
Recuadro 10	Los programas de seguridad alimentaria de FAO .....	51
Recuadro 11	¿Un nuevo enfoque para pensar el desarrollo territorial?.....	55
Recuadro 12	El desarrollo territorial en los proyectos financiados por el FIDA: EL PRODAP II en El Salvador .....	57
Recuadro 13	Proyecto LEADER como referencia del enfoque territorial en la región .....	60
Recuadro 14	OCDE: hacia un nuevo modelo de desarrollo rural .....	61
Recuadro 15	Enfoque territorial en la práctica de la GTZ .....	63
Recuadro 16	El aporte de Janvry y E. Sadoulet.....	65
Recuadro 17	El aporte de RIMISP: desarrollo territorial rural .....	66

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Niveles de análisis .....	22
Gráfico 2	Evolución de la planificación sectorial, plurisectorial y territorial en América Latina.....	31
Gráfico 3	Sectores participantes en organismos formales de coordinación intersectorial para el manejo de áreas naturales protegidas .....	36
Gráfico 4	Cambio de usos del suelo .....	37
Gráfico 5	Proporción del gasto público total, realizado por las entidades territoriales regionales y municipales en América Latina 1980-2006 .....	40
Gráfico 6	Objetivos estratégicos del Grupo Interagencial .....	44

Gráfico 7	Coordinación de la política sectorial con la política territorial: propuesta metodológica .....	73
-----------	---	----

### **Índice de mapas**

Mapa 1	Diversidad ecosistémica de América Latina y el Caribe .....	38
--------	---	----



## Resumen

En marzo del año 2000 se creó el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (GIADR), con el objeto de coordinar las acciones entre diferentes agencias para combatir la pobreza y promover el desarrollo rural. Al amparo del Grupo se han ejecutado diversas iniciativas conjuntas entre agencias, actores académicos y algunos gobiernos, configurando un enfoque conceptual denominado enfoque territorial, que buscó innovar en la forma tradicional de enfrentar el desarrollo rural. Además de múltiples políticas públicas, proyectos, estudios y documentos, este proceso tuvo como uno de sus resultados el surgimiento del Programa Iberoamericano de Gestión de Territorio, PROTERRITORIOS, en 2008, como espacio de carácter intergubernamental en donde confluyen actores públicos de diversos países de la región, interesados en aprender mutuamente de sus distintas experiencias. El documento presenta una revisión de los avances, estrategias, desarrollos institucionales y normativos de las políticas públicas de desarrollo con enfoque territorial que han sido preocupación de los gobiernos de la región y de las agencias que forman parte del GIADR, y que han manifestado su interés de iniciar procesos de gestión de conocimiento, sistematización e intercambio de experiencias, con el objetivo de identificar los principales elementos comunes y lecciones aprendidas.





# I. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica<sup>1</sup>

## A. Antecedentes

En marzo del año 2000 se creó el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (GIADR), con el objeto de coordinar las acciones entre diferentes agencias para combatir la pobreza y promover el desarrollo rural.

Al amparo de esta decisión, durante esta década se ejecutaron diversas iniciativas conjuntas entre agencias, actores académicos y algunos gobiernos, configurando un enfoque conceptual que buscó innovar en la forma tradicional de enfrentar el desarrollo rural. Este enfoque, que en este trabajo denominaremos “enfoque territorial”<sup>2</sup> es el resultado de una gran variedad de prácticas institucionales y definiciones conceptuales realizadas por agricultores y habitantes rurales, técnicos de terreno, grupos académicos, agencias de cooperación, organismos de gobierno y otros actores sociales. En la región se ha acumulado una valiosa experiencia, que es tanto más rica cuanto que varía de país en país y de territorio en territorio.

Uno de los resultados de este proceso es el surgimiento de PROTERRITORIOS, en 2008, como espacio de carácter gubernamental, en donde confluyen actores públicos de diversos países de la región, interesados en aprender mutuamente de sus distintas experiencias.

Este trabajo se realiza habiendo transcurrido más de una década de aplicación de este enfoque, en un momento en que se está produciendo un cambio en la discusión mundial sobre el modelo de desarrollo económico. El Consenso de Washington establecido en años noventa como

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios y los antecedentes aportados por Adrián Rodríguez (CEPAL), Carlos Jara (IICA), Cesar Falconi (FAO), Fernando Soto Baquero (FAO), Josefina Stubbs y Raúl Hopkins (FIDA), Kerry Byrnes (USAID), Ricardo Vargas (BID), Ethel Sennhauser (Banco Mundial) y Julio Berdegue y Alejandro Schejtman (RIMISP). También agradecemos el apoyo de Martine Dirven, cuyos aportes y cuya función de coordinación han sido claves para la realización de este estudio. Naturalmente, los errores u omisiones que puedan encontrarse en este trabajo son de nuestra exclusiva responsabilidad.

<sup>2</sup> Para referirse a esta misma idea, algunos actores (RIMISP, IICA, GTZ, BID) hablan de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Véase más adelante.

modelo de políticas públicas ha terminado por esfumarse como referencia. La emergencia de nuevos equilibrios de poder entre bloques y países, la rapidez e incertidumbre del proceso de globalización, los avances tecnológicos (Internet, biotecnología, otros) y los nuevos desafíos ambientales marcan el surgimiento de una nueva discusión. En el mismo sentido, los magros resultados obtenidos en la reducción de la pobreza y la exclusión social en buena parte de América Latina y el Caribe —que contrastan con casos de éxito en algunos países— señalan que hay que seguir buscando con urgencia nuevas opciones. A lo anterior se suma el impacto de la actual crisis económica mundial, que ha generado un contexto proclive a la emergencia de nuevos paradigmas. Este ambiente es favorable para acoger muchos aportes obtenidos en estudios y proyectos realizados al amparo del “enfoque territorial”, que con seguridad darán origen a nuevas orientaciones de política.

Los avances, estrategias, desarrollos institucionales y normativos de las políticas públicas de desarrollo con enfoque territorial han sido preocupación de los gobiernos de la región y de las agencias de desarrollo, que han manifestado su interés de iniciar procesos de gestión de conocimiento, sistematización e intercambio de experiencias. En esta dirección, el GIADR y PROTERRITORIOS se han comprometido, mediante el presente análisis, a realizar una revisión sobre los fundamentos del enfoque territorial en las estrategias de desarrollo rural e inventariar las principales herramientas de política, buscando los elementos comunes y las principales lecciones aprendidas.

## 1. Cambios en el mundo rural

El paso desde las sociedades rurales hacia las sociedades industriales y post industriales está transformando la geografía económica del mundo, lo que ha impactado también en las estructuras y dinámicas de los espacios rurales de la región. En todos los países se observan fenómenos de integración rural-urbana que estimulan la movilidad de la población rural y/o su migración hacia los centros urbanos. También la globalización ha provocado un fenómeno de diferenciación regional que ha incrementado las brechas regionales y las desigualdades sociales. De allí la importancia de promover una repartición más equitativa de los frutos del crecimiento económico. El gran desafío es lograr una globalización que funcione para todos los países: ¿Cómo detectar y corregir las injusticias espaciales y sociales? ¿Cómo lograr una repartición geográfica, sociopolítica y cultural, así como una organización económica óptima en el espacio? ¿Cómo dar el tiempo a las poblaciones que partieron con un déficit (educacional, de información, de acceso a activos, servicios e infraestructura) para acceder a las oportunidades y adaptarse a los actuales procesos de cambio?

Estas preguntas han sido parte esencial de la discusión realizada en torno al concepto de desarrollo territorial en la región. En la península ibérica (y en los países de la OCDE) este enfoque ha estado marcado por las políticas agrícolas y de estructuras de la Unión Europea, y se desarrolla en el contexto de sociedades post industriales que están a la búsqueda de un nuevo rol para sus sectores agrícolas y sus áreas rurales. En los países de América Latina y el Caribe las modalidades de aplicación del enfoque territorial difieren de país en país, dependiendo de la disponibilidad de recursos fiscales y del tipo de política y visión económica, incluyendo allí las prioridades sectoriales y sociales así como las estrategias de ocupación del territorio. Sin embargo existen rasgos comunes que provienen de una misma tradición agraria: estructura dual (minifundio-medianas y grandes empresas), modernización tecnológica incompleta, baja densidad de población, gran disponibilidad de recursos naturales, debilidad institucional. Todo ello revela un gran potencial territorial de producción agrícola y no agrícola no aprovechado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> “América Latina tiene un gran potencial para incrementar la producción agrícola y por lo tanto contribuir a la seguridad alimentaria global, pues es una de las pocas regiones del mundo con suficiente disponibilidad de tierras y aguas para incrementar la producción agrícola. Se estima que la región posee un 21% (416 millones de has) de las tierras con potencial adecuado o muy adecuado para la producción agrícola, que no estaban siendo cultivadas alrededor del 2000, y que no formaban parte de ecosistemas forestales (2.541 millones de has), porcentaje sólo superado por África”. (CEPAL-FAO-IICA, 2009).

El escenario rural actual se puede caracterizar por los siguientes rasgos distintivos, sin olvidar la gran diversidad de situaciones que ha generado el desigual desarrollo económico regional:

- Los cambios demográficos, particularmente en la distribución espacial de la población, han determinado una rápida urbanización, producto de migraciones rurales/urbanas, creando fuertes relaciones de carácter social y cultural entre los conglomerados urbanos y las culturas rurales de origen de esta migración.
- Los procesos migratorios, que en las primeras fases estimularon la altísima concentración urbana, han cedido en beneficio de movimientos poblacionales que favorecen la creación de redes urbanas de menor tamaño y mayor interdependencia funcional con el medio rural disperso. Las ciudades intermedias y las poblaciones pequeñas han sido receptoras netas de una parte importante de esta migración. Muchas de esas ciudades dependen de las dinámicas sociales y económicas que ocurren en sus periferias rurales.
- La migración internacional, de origen rural, ha sido muy importante en algunos países, especialmente en Centroamérica y México. Ello ha creado vínculos globales de relaciones y flujos de enorme significado, tal como las remesas, que han tenido significativas repercusiones en las condiciones de vida rural.
- La migración selectiva ha implicado una recomposición de la población rural, pues se observa una mayor preeminencia de mujeres y la propiedad de la tierra ha quedado en manos de una población envejecida. Es evidente el fenómeno de la feminización de la agricultura campesina.
- Los avances en infraestructura, particularmente en comunicaciones y vías, crean espacios geográficos de integración que facilitan los intercambios comerciales y conectan más claramente los mercados locales, regionales y nacionales.
- Las últimas décadas han significado un avance en los indicadores sociales básicos de las poblaciones rurales. Cambios positivos en morbilidad, mortalidad infantil, analfabetismo, universalización de la educación y acceso a servicios públicos. Sin embargo esto no ha implicado una reducción de las brechas que separan el mundo rural del urbano, particularmente en los territorios donde habitan las poblaciones indígenas, donde los cambios han sido más débiles.
- La base económica productiva ha dejado de ser predominantemente agrícola o primaria. Así lo indica la emergencia del empleo y el ingreso no agrícola como soporte de los cambios positivos que se pueden detectar en el mundo rural. Pero también como expresión del deterioro de las agriculturas de base familiar en un contexto de apertura y competencia. La economía rural se ha diversificado y en muchos casos se ha terciarizado.
- Esto se ha visto reforzado por el carácter difuso que adquiere la frontera entre lo urbano y lo rural. Las dinámicas de intercambio entre estos dos espacios abiertos, las funciones rurales de los centros urbanos, la búsqueda de amenidades rurales por parte de poblaciones urbanas, las economías de escala que requieren los modernos emprendimientos agrícolas y agroindustriales logradas en ciudades intermedias y los nuevos patrones de residencia, hacen que sea difícil establecer límites tajantes y manifiestos entre uno y otro espacio. En contraste se impone la identificación de tipologías territoriales con atributos y sentidos culturales y rurales, en niveles regionales, antes que locales.
- La agricultura, a pesar de que ha visto reducida su participación en el producto rural, sigue siendo el factor definitorio de los espacios rurales, gracias a su carácter de economía localizada, que depende de la ubicación y disponibilidad de recursos naturales para su existencia. No obstante, otros tipos de economía tienen dinamismos importantes en la configuración multifuncional del espacio rural, por su dependencia de la localización de recursos, como son el turismo, la agroindustria y los servicios ambientales.

- Aunque existe una infinidad de situaciones intermedias, la agricultura aún presenta una cierta estructura dual, compuesta por un lado por empresas formalizadas, con altos estándares tecnológicos, modernos modelos gerenciales, orientación a mercados competitivos y globales, que son responsables de una alta proporción del producto sectorial. Y por otro lado, por una agricultura con precario acceso a activos productivos, baja productividad, menor integración a los mercados, pero responsable de una alta proporción del mercado laboral del sector y de la producción de algunos productos agrícolas, esencialmente alimentos básicos.
- En este marco, la agricultura familiar y los pequeños emprendimientos agrícolas, que ocupan a la mayor parte de las empresas rurales agrícolas y significan una alta proporción del empleo, son bases fundamentales de la vida rural, en términos sociales, poblacionales, culturales y económicos y han sido el eje central de la preocupación de las políticas y programas de desarrollo rural.
- La demanda de alimentos en el mundo está marcada por dos procesos. De un lado, el aumento de la demanda real por el incremento de los ingresos en los países emergentes está provocando cambios en los mercados y en los hábitos alimenticios de la población mundial. De otro, la existencia de graves deficiencias en la seguridad alimentaria de millones de personas en condiciones de exclusión y pobreza, ya sea por la falta de disponibilidad de alimentos o por incapacidad para su acceso.
- La economía rural enfrenta hoy una fuerte presión nacida de los cambios en la matriz energética del mundo. La bioenergía emerge como un sector llamado a producir profundos cambios en las estructuras sociales y económicas de los medios rurales, en procesos que ya se han iniciado, pero que sólo tendrán impactos reales en el mediano plazo.
- Los mercados agrícolas cada vez más integrados en cadenas de valor explícitas, presentan condiciones de significativa concentración, tanto en la producción de insumos y tecnología, como en las estructuras de comercialización. Las condiciones de producción y competitividad de la agricultura, presionan hoy por modelos diferentes de gestión y por políticas cada vez menos focalizadas en lo primario.
- El cambio climático es un factor de profundas implicaciones en los espacios rurales, tanto como generadores de factores de presión, como deforestación, degradación o agotamiento de recursos, como por los efectos que los cambios en las condiciones climatológicas, puedan derivar en ellos. El cambio climático significará en el largo plazo una redefinición de la fisonomía de los espacios rurales, obligando la adopción de medidas oportunas de ajuste, no solo de índole tecnológica, sino principalmente cultural.

### **RECUADRO 1**

#### **OTRA TENDENCIA DE CAMBIO: HACIA UNA RE-DEFINICIÓN ESTADÍSTICA DE LA RURALIDAD EN AMÉRICA LATINA**

La redefinición estadística de lo rural es otro hecho relevante que ha sido levantado por el GIADR y otros actores ligados al enfoque territorial. El fenómeno se inicia cuando “Klein (1992) mostró, sobre la base de la ronda de censos de población de 1980, que el empleo principal de un 24% de la población rural de América Latina no era la agricultura y que esta diversificación de los empleos rurales hacia actividades no agrícolas era un fenómeno creciente. El trabajo de Klein fue paralelo a una serie de investigaciones que se estaban haciendo en otros continentes y que apuntaban en la misma dirección: una proporción no menor de los habitantes rurales tienen como empleo principal una ocupación no agrícola y una proporción aún mayor de sus ingresos proviene de fuentes no agrícolas. En 1998, el International Food Policy Institute (IFPRI) organizó un taller internacional con un grupo pequeño de investigadores sobre el así llamado RNFE (rural non-farm employment, después también utilizado como rural non-farm economy) y temas afines (microempresas rurales, agroindustrias, geografía económica).

Lo anterior llevó a una serie de trabajos, talleres y seminarios en América Latina sobre el tema del ERNA e IRNA Empleo Rural No Agrícola e Ingresos Rurales No Agrícolas, respectivamente). Varios de los análisis resultantes fueron publicados en un número especial del World Development (2001) y luego traducidos al español en CEPAL/BID/FAO/RIMISP (2004). Esta corriente de investigaciones hizo derrumbar la percepción que había prevalecido hasta entonces que “rural” era igual a “agrícola” y “agrícola” era igual a “rural”.

Paralelamente, la OCDE avanzó en una mayor conceptualización de lo que entiende por “rural” acompañado por una serie de indicadores para medir su desarrollo (OCDE, 1996) y, en América Latina hubo trabajos que partieron desde la academia para redimensionar lo “rural” sobre la base de definiciones más acordes a la realidad o tomando un único criterio parejo en vez de definiciones administrativas. Pionero en estos esfuerzos fue José Eli da Veiga quien redibujó el mapa del Brasil “rural”, aplicando el criterio de 80 habitantes/km<sup>2</sup> 4 a nivel municipal como punto divisorio entre “rural” y “urbano”, llegando a una población “rural” bastante mayor que la oficialmente reconocida como tal basado en la definición oficial

Posteriormente el Banco Mundial encomendó a Chomitz y otros (2004) un estudio para contabilizar la población “rural” según criterios más homogéneos y, a la vez, más útiles para la formulación de políticas. Ese estudio concluye que al utilizar la definición de “rural” que utiliza la OCDE, se duplica la población “rural” según la sumatoria de las distintas definiciones censales de la región, llegando a la proporción, importante, de 42% de la población total de la región. En algunos países (Uruguay, Chile) la diferencia entre la población “rural” según uno y otro criterio es de tres o más veces”.

Hasta ahora los estudios están todavía circunscritos al ámbito de los especialistas agrarios y aunque hay interés, se observa una escasa respuesta de los Institutos Nacionales de Estadísticas y de las autoridades políticas.

Fuente: Dirven, M. Corta reseña sobre la necesidad de redefinir “rural”. En: Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina (CEPAL, no publicado).

## **2. Persistencia de pobreza rural**

Los estudios convencionales sobre pobreza rural indican que este fenómeno persiste a pesar de todos los esfuerzos realizados en los últimos años por los gobiernos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación. Según la CEPAL, entre 1980 y 1990 la indigencia rural habría aumentado de 32,7% a 40,4% y luego bajado a 28,1% en 2007, mientras que la pobreza rural habría aumentado de 59,9% a 65,4% y luego bajado a 52,1%, para los mismos años (CEPAL, 2009). Al analizar la situación por países, se observa que en la mayor parte de

<sup>4</sup> La OCDE suele utilizar 150 habitantes/km<sup>2</sup> como línea divisoria entre “rural” y “urbano”.

ellos la pobreza rural decae en los últimos años, siendo los casos más claros los de Chile (de 31,1% a 12,3% entre 1994 y 2006), Colombia (de 62,4% a 50,5% entre 1994 y 2005), Costa Rica (de 25% a 19,6% entre 1994 y 2007), Brasil (de 55,6% a 45,7% entre 1996 y 2007) y México (de 56,5% a 40,1% entre 1994 y 2006). Esta caída es menos marcada en países como Guatemala (de 69% a 66,5% entre 1998 y 2006), Honduras (de 80,5% a 78,8% entre 1994 y 2007) o Perú (de 72,7% a 69,3% entre 1997 y 2006), (CEPAL, 2008).

¿Cuál es el rasgo común de los casos más exitosos? En todos ellos se trata de economías dinámicas, que cuentan con un dispositivo macro coherente, articulado a una política sectorial (y en algunos casos, multisectorial y territorial) que funciona en forma relativamente ordenada y coherente, y pasa por un proceso sucesivo de perfeccionamiento. Es el caso de la estrategia de desarrollo agrícola “verde” de Costa Rica, el *agribusiness* exportador combinado con programas específicos hacia la agricultura familiar de México o Brasil<sup>5</sup>, o las estrategias de agriculturas pequeñas y orientadas a la exportación, con múltiples instrumentos públicos de apoyo, como es el caso de Chile, combinados con importantes programas de transferencias focalizadas<sup>6</sup>. En todas ellas se combina un *mix* de factores: una agricultura que opera como elemento de tracción y que ayuda en forma efectiva a reducir la pobreza, junto a otras actividades económicas y sociales (salud, educación) que permiten el autoempleo (turismo, artesanía, servicios, otros), que se suman al efecto que tienen las migraciones, las remesas, el empleo rural (agrícola y no agrícola) y las transferencias sociales en la reducción de la pobreza rural.

La revisión de la experiencia de los últimos años en diversos países ha permitido llegar a ciertos consensos en torno a las características deseables de las estrategias destinadas a combatir la pobreza rural. Conforme a ello, éstas deben estar determinadas por la demanda, deben ser focalizadas y descentralizadas, deben combinar en forma equilibrada la provisión de infraestructura y servicios esenciales, deben desarrollar nuevas instituciones flexibles y competentes y deben contar, en su concepción y ejecución, con una participación activa de los beneficiarios y, al mismo tiempo, con una mayor participación privada en la provisión de los bienes y servicios implicados en las medidas que se adopten (Schejtman, A. y Parada, 2003).

---

<sup>5</sup> Estos buenos indicadores responderían a una conjugación entre la fuerza de la economía local (con transferencia de recursos privados y públicos), y el suministro de servicios públicos básicos y políticas que estimulan la inserción mercantil de actividades económicas a pequeña escala (por ejemplo la actividad pecuaria lechera). (Favareto, A. y Abramovay, R., 2009).

<sup>6</sup> También son de interés las experiencias análogas de reducción de la pobreza rural en China, India y Ghana, explicadas por reformas institucionales que han generado un mejor clima de inversión. (Banco Mundial, 2008).

## II. Origen y evolución del enfoque territorial

### A. Cambios en las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo rural

El fenómeno de la globalización y democratización le imprime nuevos sellos a los mundos rurales y ello repercute en las características de las políticas públicas. Las agencias y los gobiernos buscan nuevos paradigmas de intervención, que respondan a estos cambios del mundo rural y de las sociedades contemporáneas. Se identifican las siguientes tendencias de cambio:

**Legitimidad y transparencia:** los enfoques convencionales utilizados para la formulación de políticas y la toma de decisiones han hecho crisis y se han confrontado con una mayor movilización ciudadana. Este fenómeno es consecuencia de la emergencia de nuevos actores (movimientos sociales) que intervienen en los temas públicos con nuevas agendas, así como de la delegación de atribuciones y competencias de los estados nacionales, tanto “hacia arriba” (nivel supranacional) como “hacia abajo” (nivel regional, estatal o municipal, o local y territorial). Esta tendencia se ve influida por la demanda por nuevas modalidades de legitimación de la acción pública, en donde ésta no sólo es el resultado de la eficacia, la pertinencia o la aceptación de las decisiones de la autoridad, sino que también de la transparencia, de la “manera” de decidir. Las políticas públicas definidas según una lógica descendente (*top down*) dejan de ser pertinentes. El modelo lineal de formulación de políticas públicas (secuencia “concepción -> evaluación -> decisión -> implementación”) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una combinación de modalidades de negociación, cooperación y competencia, por una red de actores organizados, tanto públicos como privados.

**Agricultura y multisectorialidad:** Se busca diseñar políticas públicas que den cuenta de las transformaciones que ha experimentado el mundo rural en los últimos años y que han acrecentado su complejidad. Por un lado, los formuladores de política planifican sus actividades tratando de potenciar las múltiples actividades que se desarrollan en las áreas rurales, más allá de la agricultura (manufactura, turismo, servicios variados). Por otro lado, el surgimiento de nuevos problemas que condicionan el desarrollo agrario (medio ambiente, inocuidad de alimentos, pobreza, equidad territorial) lleva a una de-sectorización progresiva de las políticas agrícolas: éstas ya no se hacen solamente en los Ministerios de Agricultura, sino que deben negociarse con las regiones (o lo

Estados), los Ministerios de Salud o Medio Ambiente, las organizaciones de consumidores o las ONG ambientales, entre otros. Por lo que se requiere el diseño de nuevos arreglos institucionales que den cuenta de lo multisectorial y el logro de objetivos múltiples.

**Desconcentración y descentralización:** En todos los países se reestructuran los servicios públicos, aunque se observan tendencias encontradas. En algunos se busca una mayor coordinación y racionalidad en el uso de los recursos y se abren espacios de participación social. En otros países se ha producido una suerte de desmantelamiento de los aparatos estatales, a causa de la restricción de recursos fiscales, de la inestabilidad institucional y/o de la aplicación de políticas económicas ultra liberales. Con todo, la tendencia a la descentralización es inequívoca. Se reconoce la importancia del municipio como el órgano más próximo a la población, adquiere valor el concepto de proximidad, se busca aproximar a los actores sociales e institucionales en instancias de dialogo y veeduría. Los niveles meso (el estado, la región) operan a un nivel más estratégico: en muchos países se formulan planes locales y regionales, a través de un proceso de negociación entre municipios, regiones y ministerios. Ello cristaliza finalmente en procesos de contractualización que adoptan diferentes formas: contratos entre el nivel central y los estados subnacionales, co-ejecución de proyectos estado-región, directivas territoriales, convenios de programación entre ministerios sectoriales y espacios territoriales, entre otros.

**Alianzas público/privadas:** La competencia internacional ha internalizado en los gobiernos, empresas privadas y otras instituciones de fomento una visión sistémica, en donde son las cadenas o las aglomeraciones de empresas, y no exclusivamente las empresas individuales, las que compiten entre sí. Ello ha llevado a revalorizar el impacto de las alianzas entre el Estado y el sector privado para implementar políticas sectoriales y territoriales: el Estado abre espacios de participación y al mismo tiempo, asume como propios los problemas del sector privado, mientras que éstos también asumen responsabilidades en temas de política pública, abandonando un rol pasivo que normalmente sólo se limita a comentar y/o a criticar las decisiones de la autoridad. Operacionalmente, estas alianzas público privadas se han expresado a través de agendas de trabajo o planes rectores que incluyen una secuencia de acciones y proyectos dirigidos a incrementar la competitividad sectorial. Estas agendas pueden ser transversales, sectoriales y/o territoriales. Pero esencialmente deben ser incluyentes.

## B. Origen de la discusión conceptual

Para aplicar muchos de estos nuevos principios y escenarios al mundo de la agricultura y la ruralidad se acude al territorio como unidad de planificación y gestión. En la década de 1990, en las agencias internacionales, en los gobiernos y en los organismos académicos se genera una corriente intelectual que revaloriza al espacio rural como unidad de análisis e intervención.

El enfoque territorial es un concepto amplio, que sintetiza los aportes metodológicos desarrollados por diferentes autores, instituciones y países, y que puede por tanto ser definido desde múltiples perspectivas. Sin embargo, éste se caracteriza por la búsqueda de caminos alternativos a los enfoques de desarrollo de las economías rurales vigentes hasta la década de 1990; se identifican al menos tres perspectivas:

**Económica:** después de décadas de haberse concentrado únicamente en la agricultura como alternativa de desarrollo económico, se pasa a un enfoque del desarrollo rural más amplio y diversificado en donde se identifican múltiples actividades endógenas que pueden ser potenciadas en los territorios rurales. Los programas convencionales de enfrentamiento de la pobreza rural experimentan un cambio después de las investigaciones realizadas entre 1990 y 2000, en diferentes países, que establecen la importancia que tienen los empleos rurales y los ingresos no agrícolas entre los pobres rurales (véase Recuadro 1). Adicionalmente, los programas públicos orientados al mejoramiento de la productividad valorizan el potencial económico de todas las actividades localizadas en los territorios rurales, así como las sinergias que pueden lograrse optimizando la



interacción entre los diferentes actores involucradas en ellas a través de aglomeraciones de empresas o clusters (Becattini, G., 1987)<sup>7</sup>. En otro plano, la reflexión económica vinculada al enfoque territorial también da cuenta de las externalidades ambientales negativas que tienen la agricultura y otras actividades productivas.

**Geográfica:** estas actividades económicas son implementadas en el marco de nueva ruralidad, esto es, un nuevo contexto social y económico que surge de la integración rural-urbana y de la metropolización progresiva de los espacios rurales, aunque siguen habiendo extensos espacios que aún han sido poco impactados por la creciente urbanización y globalización. Para diseñar estrategias de desarrollo se utiliza el concepto de espacio o territorio geográfico determinados, que permite visualizar adecuadamente a los múltiples actores y a sus vínculos con otros territorios, sean estos rurales, urbanos o localizados fuera del país. Se mencionan los estudios sobre nueva ruralidad realizados por académicos de universidades de la región (Gómez, S., 2002; Pérez, E., 1998; Echeverri, R. y Ribero M.P., 1998; Da Silva, G. 1999), así como los trabajos de la CEPAL y del ILPES realizados en los años ochenta, por nombrar sólo algunos que se han realizado sobre este tema<sup>8</sup>. También es muy relevante el aporte de economistas contemporáneos de prestigio mundial, que hacen una crítica a la ciencia económica por haber ignorado la importancia de la localización espacial de las actividades económicas.

**Institucional:** se coloca un mayor énfasis en la participación social y en la descentralización, como medio para asegurarse una mayor pertinencia y una mejor implementación de planes y proyectos. Este fenómeno coincide con la ola democratizadora que recorre a la mayor parte de los países de la región, aunque también responde al carácter menos tecnocrático y más amplio que adquieren los proyectos de desarrollo rural. Se busca establecer consensos sobre temas estratégicos para conseguir la gestión de acciones coherentes, estimulando las relaciones de negociación e incrementando la densidad del tejido social. También son relevantes otros trabajos académicos que ponen de relieve la importancia de los factores culturales y dentro de ellos, en la importancia de la acumulación de “capital social” (Putnam, R., 1993; Atria, R., Siles, M. y otros comps. 2003).

Durante este período muchos otros autores localizados en las universidades y en las agencias de cooperación trabajan estos temas. Todos ellos contribuyen a crear un enfoque conceptual quizás difuso en sus límites, pero denso en contenidos, originando un ambiente intelectual que influye en las agendas de los gobiernos y las agencias.

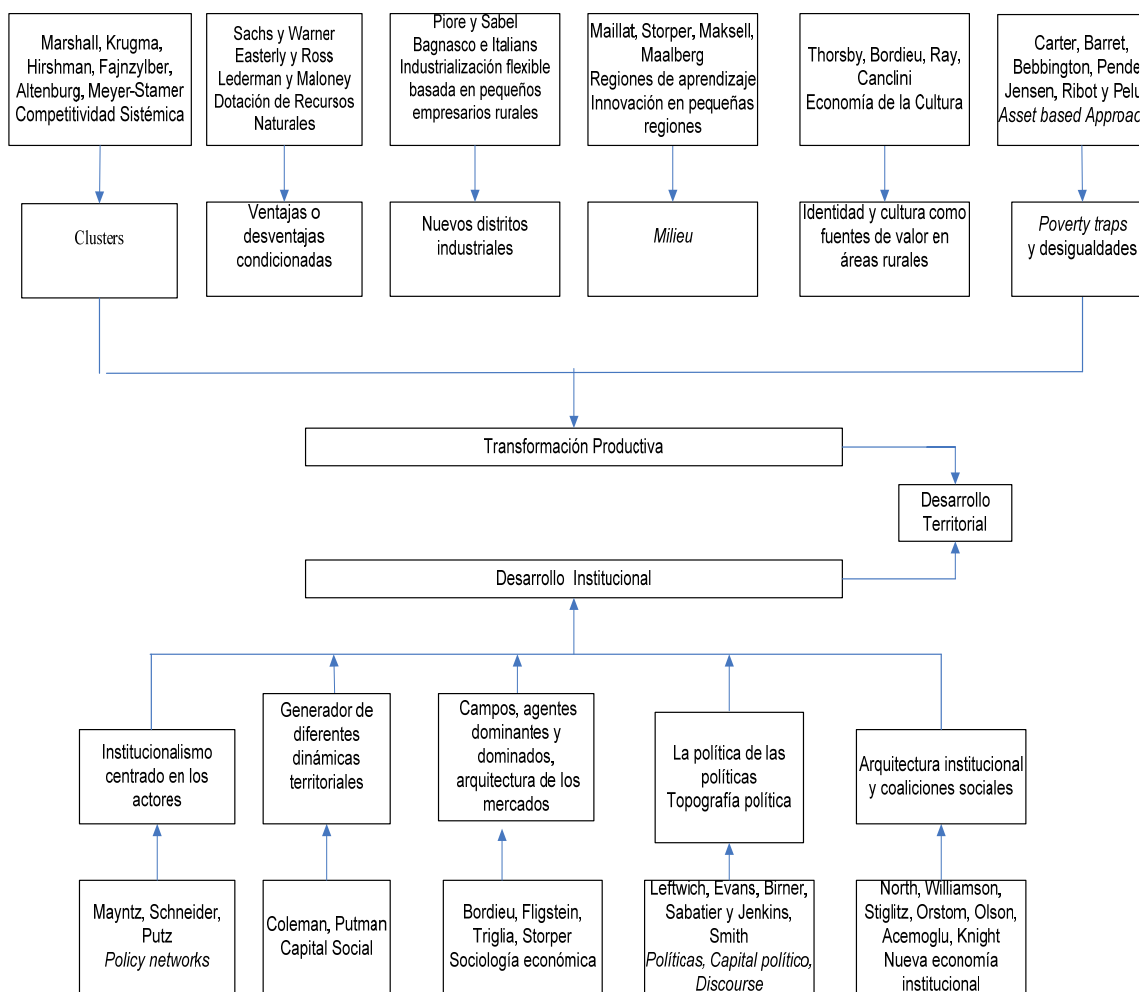
---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la experiencia italiana sobre distritos industriales y modelos de industrialización difusa en el medio rural. Entre otras vías, estas ideas se difunden posteriormente en la región a través de los trabajos de Arnaldo Bagnasco, Gioacchino Garofoli y Elena Sarraceno, presentados en el Seminario: Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado, realizado en México en 1997. (REDCAPA, 1998).

<sup>8</sup> Ellos tienen su origen en una tradición de estudios acerca de los efectos de la localización espacial en el desarrollo económico, que se remonta a los trabajos de los geógrafos alemanes del siglo XIX (Von Thünen, Christaller y otros), de A. Marshall en Inglaterra (principios de siglo 20) y a F. Perroux en Francia (mediados del siglo 20). (Schejtman A. y Berdegué, J., 2007).

## RECUADRO 2

### FUENTES CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE DINÁMICAS TERRITORIALES



Fuente: A. Shejtman (comunicación personal)

Este esquema ilustra la génesis conceptual del concepto de desarrollo territorial rural, visto desde el ángulo de uno de los actores que ha incidido en el debate. Se aprecia una perspectiva multidisciplinaria, que integra aportes de la economía, la geografía, la sociología y otras ciencias humanas. Como es lógico, hay instituciones e investigadores que han realizado otra evolución conceptual, dando énfasis a otros autores y disciplinas. Por ejemplo, llama la atención en el enfoque de Schejtman la ausencia de disciplinas tales como la agronomía, la zootecnia, la microeconomía o la administración, o de enfoques conceptuales tales como la nueva economía geográfica, que son centrales en otras perspectivas.

## **C. Esferas de las estrategias territoriales**

Las políticas de desarrollo con enfoque territorial deben ser analizadas desde tres perspectivas complementarias. La esfera política, que determina nuevos escenarios de distribución de poder de decisión, la esfera administrativa, que implica componentes de carácter institucional operativo de gestión y ejecución, y la esfera técnica, referida a las herramientas e instrumentos de aplicación.

### **1. Esfera política**

Las reformas institucionales que implican los procesos anteriores tienen, antes que nada, una naturaleza de carácter político, como expresión de nuevos mecanismos de organización social para garantizar la gobernabilidad, en un contexto de redefinición del poder político. La descentralización y la participación son conquistas de la sociedad local y de la sociedad civil por espacios de mayor protagonismo. Alinear las fuerzas políticas que desata esta búsqueda de ampliación de la democracia se convierte en un desafío natural para las estrategias de desarrollo territorial, tanto por el potencial que implica hacer resonancia con estas fuerzas políticas, como por la condena al fracaso que implica tratar de contrariar estos macro-procesos con fórmulas excluyentes o excesivamente centralistas.

Pero este proceso ha de ser considerado en su dimensión de mega tendencia, que sobrepasa el marco de formulación o gestión de políticas de desarrollo rural. Hay estructuras de gestión política que actúan como telón de fondo de las políticas transversales, sectoriales o territoriales. Los estados tienen un marco de desarrollo político que determina el escenario y que establece las reglas de juego para el manejo de las políticas que intervienen en los territorios. Sin duda, la conquista de la democracia liberal de elección popular, después de años de regímenes dictatoriales, es el mayor triunfo de Iberoamérica en las últimas décadas. Sin embargo, este proceso y sus legislaciones correspondientes se encuentran en proceso de construcción.

Estos marcos políticos se concretan en cuerpos normativos que dan cuenta de la estructura jurídica, desde la constitución misma, que regula el estatuto político de cada nación. La legislación es el resultado de las negociaciones políticas, de la resolución de conflictos, de los pactos entre actores sociales, cualquiera que sea el balance de fuerzas que exista en la sociedad.

### **2. Esfera administrativa**

Adicionalmente a la esfera política, existe una esfera de ejecución de las políticas, que recae sobre la estructura ejecutiva del Estado, esto es, sobre los gobiernos nacionales o territoriales. El enfoque territorial está determinado por las estructuras institucionales que componen el aparato administrativo público, en sus diferentes niveles de gestión.

La descentralización ha establecido una estructura de coordinación y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales en forma diferencial para cada una de las políticas públicas que forman parte de las estrategias sectoriales. Políticas que desde hace algunos años se ejecutan en forma descentralizadas, como las de educación o salud, han establecido estructuras institucionales para la gestión de los programas, proyectos y acciones propias. De igual forma cada una de las políticas que forman parte de la intersectorialidad de las políticas de desarrollo, infraestructura física, desarrollo económico o sostenibilidad ambiental, tiene su propia estructura organizacional.

La expresión territorial de las políticas públicas se manifiesta en modelos de focalización y de regionalización que responden a las condiciones diversas y heterogéneas de los territorios. Uno de los propósitos de las políticas territoriales es encontrar una solución a los esquemas anárquicos de regionalizaciones que producen altos costos de gestión, encontrando los puntos de interconexión, facilitando la intersectorialidad y la articulación de políticas en los territorios.

Otro de los aspectos que define el enfoque territorial de las políticas públicas es la búsqueda de coherencia de las estrategias de participación que se aplican en la formulación, ejecución o

seguimiento de programas o proyectos. Existe una proliferación de modelos de colegiados, que han conducido a un costo excesivo para la población, ya que son convocados a diversos colegiados en forma simultánea, redundante y traslapada. Ejemplos de la existencia de consejos de planeación, de desarrollo social, de desarrollo sostenible y de desarrollo rural, que conviven en los espacios municipales y locales, con procesos independientes, pero con los mismos integrantes.

### 3. Esfera técnica

A la esfera técnica corresponden los componentes instrumentales para la planeación del desarrollo en los territorios. Este campo ha avanzado en forma significativa con la introducción de herramientas de diagnóstico, diseño de estrategias, prospectiva y evaluación de gestión, resultados e impactos de las políticas con enfoque territorial.

La planeación estratégica territorial se abre paso como una forma de ver la integralidad del territorio, con expresión espacial, que posibilita la comprensión de las complejas relaciones que las diversas dimensiones del desarrollo tienen en espacios específicos de intervención pública. Modelos geográficos de interpretación de la realidad territorial, la aplicación de modelos de complejidad, los enfoques sistémicos, son algunas de las técnicas que se han difundido ampliamente. Los planes territoriales de largo plazo, en los ámbitos locales, rurales, urbanos o regionales, se han ido convirtiendo en procesos institucionales formales con un amplio reconocimiento por parte de las autoridades públicas.

Una de las características novedosas de los modelos de planeación territorial, que suman a los procesos de focalización y diferenciación propios de la planeación sectorial, radica en su capacidad para concebir proyectos estratégicos integrales y multisectoriales con cobertura territorial. Este tipo de proyectos favorece la identificación y valoración de las inversiones en bienes públicos de carácter general, lo cual ha demostrado una mayor capacidad de irrigación de los beneficios e impactos de las políticas y la inversión pública.

Sin duda, el mayor desafío que enfrentan estos esquemas modernos de planeación se centra en la importancia y en el tratamiento de la información. Sin excepción, se advierten en todos los países esfuerzos por avanzar en la producción, disponibilidad y uso de información con niveles territoriales de desagregación, que han de permitir la aplicación de técnicas más sofisticadas y adecuadas de análisis de los territorios, de formulación, gestión y ejecución de programas y proyectos y la introducción de modelos de evaluación y de control social.

### 4. Espacio y territorio

Un aspecto conceptual central en la definición del enfoque territorial radica en la diferencia entre el significado de espacio y de territorio. La distinción no es apenas semántica, ya que tiene implicaciones muy importantes en la esencia del enfoque de desarrollo rural con enfoque territorial.

El espacio corresponde al conjunto de sistemas que interactúan funcionalmente en cualquier subdivisión o área. Parte de una definición de carácter físico, determinada por el paisaje natural o construido, y puede ser delimitado por diversos criterios. En este paisaje se establecen una determinada distribución espacial de la población que lo ocupa. Sobre este paisaje se establecen los sistemas productivos, redes de organizaciones económicas y sus flujos y dinámicas, que son el soporte de las formas de apropiación humana del espacio, la cual se ve reflejada igualmente en el paisaje.

La categoría de territorio implica un concepto de pertenencia y de gestión, particularmente, de gestión política. Un territorio se define como un espacio acotado, delimitado, con fronteras que pueden estar más o menos claras, pero que ha adoptado una forma concertada o institucional de gestión.

Las expresiones de territorios más claras son las denominadas “entidades territoriales” que corresponden a la división político administrativa de un país, estados, departamentos, provincias o

municipios. Son territorios en cuanto están definidos, delimitados, y con una institucionalidad clara para su gestión. Pero también son territorios las regiones a las cuales se les reconoce una institucionalidad para la gestión de aspectos específicos de su desarrollo. Por último, cualquier espacio puede convertirse en territorio la sociedad que allí vive asume una organización que lo representa y tiene capacidad de tomar decisiones sobre sus propios intereses.

De esta forma, el territorio se entiende principalmente como una categoría de carácter política e institucional. Su naturaleza se basa en este aspecto, lo que lo convierte en una vía de canalización de la acción colectiva, el interés común y la participación organizada. Una cuenca hidrográfica puede ser considerada un territorio concreto que permite entender las dinámicas económicas, ecológicas y sociales, e intervenir en ellas. Pero si esta cuenca no cuenta con una organización institucional que posibilite su gestión sostenible, no será considerada un territorio en construcción o desarrollo.

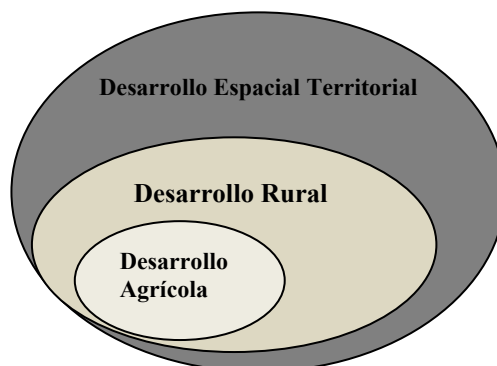
Teniendo esto en consideración, se puede aclarar que el enfoque territorial o la territorialización de las políticas públicas, no es lo mismo que la espacialización de ellas. El punto determinante del enfoque territorial, es la definición de objetos espaciales de políticas, a los cuales se les asigna una institucionalidad, reconocida por la política, para la gestión de su desarrollo, sea rural, si el espacio es rural, o urbano, o regional o ambiental. Así visto, el desarrollo rural con enfoque territorial se caracteriza por definir un objeto espacial, el ámbito rural, y crearle una institucionalidad para su gestión, convirtiéndolo en territorio.

## 5. Agricultura, ruralidad, territorio

Otro aspecto central del enfoque territorial es la distinción de diferentes niveles de análisis para el diseño de las intervenciones. Esta separación está presente en todos los trabajos conceptuales y metodológicos que se reconocen en el enfoque territorial, y apunta a relevar las múltiples potencialidades que tienen los espacios territoriales de la región y que deben ser aprovechadas para promover el desarrollo social y económico y el mejoramiento del medio ambiente:

- En primer lugar está la agricultura y la agroindustria como actividades que juegan un rol clave y estructurante en la constitución de los espacios rurales. Esto implica definir acciones de nivel predial, orientadas a elevar la productividad del trabajo agrícola, para lo cual trabaja a nivel de sistemas de cultivos (o sistemas ganaderos) y sistemas de producción (gestión de explotaciones agrícolas). En este nivel también se inscriben las intervenciones extra prediales, por ejemplo, obras de riego colectivas, proyectos de comercialización, inversiones agroambientales de amplia escala.
- Luego están los espacios rurales como tales, con actores diversos que desarrollan múltiples actividades económicas no agrícolas (turismo, artesanía, comercio, pesca, manufactura, otras), orientadas a proveer de productos y servicios a los habitantes rurales (incluidos las parcelas y condominios de nivel medio-alto), a los habitantes urbanos y a los consumidores del mercado mundial. También en este nivel se encuentran los servicios requeridos por los habitantes rurales (salud, educación, prestaciones sociales, otros).
- Finalmente está lo espacial territorial en su sentido más amplio, que integra lo rural y lo urbano, y que por lo mismo, genera una visión más sistémica y comprehensiva del conjunto de políticas públicas y estrategias público-privadas que deben ser ejecutadas para promover el desarrollo. En este nivel se inscriben las inversiones en infraestructura (vial, eléctrica, agua potable, comunicaciones, entre otras).

**GRÁFICO 1**  
**NIVELES DE ANÁLISIS**



Fuente: Elaboración propia.

Al adoptar el territorio como objeto de la política de desarrollo, incorporando la dimensión espacial y geográfica, se superan o complementan las estrategias sectoriales focalizadas en actores sociales o en sectores económicos específicos, ya que los instrumentos tradicionales de desarrollo rural normalmente están circunscritos a los Ministerios de Agricultura y son sólo un componente sectorial de todas las dimensiones que impone la visión espacial territorial.

## **D.El enfoque territorial y los gobiernos<sup>9</sup>**

Las reformas estructurales de las dos últimas décadas del siglo pasado dejaron marcas importantes en las políticas de desarrollo rural. De políticas centralistas, de altísima intervención pública, de complejas estructuras institucionales de carácter público y de una economía agrícola altamente protegida, se pasó al desmantelamiento de la institucionalidad pública, a la apertura de los mercados agrícolas, a la desregulación de áreas importantes de la gestión sectorial y al impulso de modelos institucionales basados en la descentralización y la mayor participación de los actores sociales. Con diferencias de énfasis o temporalidad, el proceso es muy similar en todos los países de la región.

Los enfoques de política precedentes, centrados en la preocupación por el desarrollo y sus modelos, dieron paso al énfasis del mercado, a la reducción y especialización del Estado y al Consenso de Washington, con sus énfasis en las reformas estructurales, mercado, Estado y competitividad. Sin embargo, casi dos décadas después de aplicar este modelo, se ha producido un giro en la orientación y prioridades políticas e institucionales. La preocupación por el desarrollo y el papel del Estado vuelve a ocupar lugar privilegiado en las agendas públicas, con la claridad de la imposibilidad de regresar a los añejos modelos de intervención.

Las políticas orientadas al mundo rural han vivido estos cambios en dos perspectivas: las políticas agrícolas, orientadas a los agronegocios, la reconversión y la eficiencia económica, y las políticas de desarrollo rural orientadas a un abordaje integral, multisectorial y territorial.

<sup>9</sup> Esta sección fue preparada por R. Echeverri.

## 1. Desarrollo rural

Las políticas de desarrollo rural tienen una focalización clara de carácter espacial, al referir su objeto a un espacio específico definido a partir de su atributo de ruralidad y una condición particular que es necesario considerar y precisar, ya que al revisar su esencia, se encuentra que está compuesta de componentes sectoriales y componentes transversales territoriales. Si se examinan los temas típicos de las políticas de desarrollo rural, se encuentra un alto contenido sectorial orientado a la atención de los componentes económico productivos de actores específicos tales como los pequeños productores agrícolas, la agricultura familiar, colonos, campesinos, beneficiarios de procesos de reforma agraria, trabajadores rurales sin tierra o trabajadores y emprendimientos no agrícolas de pobladores de zonas rurales. En algunos casos, dentro de desarrollo rural se ha incluido objetivos mucho más amplios que no se restringen a la economía agrícola más pequeña, sino que incluye estrategias para el agronegocio y la agricultura comercial y exportadora.

Sin embargo, a este componente económico se le agregan objetivos sectoriales sociales, como atención a la pobreza, desarrollo humano, cohesión social, inclusión o prevención de la expulsión poblacional. Igualmente se le asignan responsabilidades en objetivos de carácter ambiental, asociados al desarrollo sostenible. De esta forma, las políticas de desarrollo rural se pueden considerar como estrategias que focalizan, ordenan o priorizan las diferentes políticas sectoriales.

El desarrollo rural se ha movido en los últimos años hacia una nueva generación de políticas que se han definido como de ‘enfoque territorial’. Algunos de los rasgos más importantes de estas estrategias se pueden sintetizar en la siguiente tabla que muestra la evolución de las prioridades estratégicas de esta nueva generación de políticas para el desarrollo rural.

**CUADRO 1**  
**CAMBIOS TENDENCIALES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL BAJO EL**  
**ENFOQUE TERRITORIAL**

	Marco de base	Tendencia
Objeto de Política	Agricultura Grupos focalizados	Territorio multinivel
Visión	Productiva	Multidimensional
Definición de ruralidad	Demográfica-productiva Dicotómica	Tipologías territoriales Continuo espacial
Énfasis de Economía	Agrícola ampliada Cadenas	Multisectorial Cluster
Tipo de política	Sectorial económica Sectorial social	Ordenamiento territorial Articulación y concurrencia
Objetivo de desarrollo	Mercado Rentabilidad privada Redistribución	Rentas sociales territoriales
Instituciones Públicas	Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerios de Planificación o Desarrollo Interministerial Institucionalidad territorial
Papel de actores sociales	Participación pasiva Representación/cabildeo	Negociación Consensos

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Énfasis de inversión	Proyecto productivo Transferencias Bienes privados Bienes semipúblicos Bienes públicos generales	Proyectos estratégicos territoriales Bienes públicos territoriales
Modelos de planeación	Planeación sectorial	Planeación participativa Planeación estratégica territorial Plan – Contrato

Fuente: Echeverri, Rafael, Echeverri, Ana María, El enfoque territorial redefine el Desarrollo Rural, 2009

En los componentes sectoriales del desarrollo rural se pueden señalar como elementos comunes a la mayor parte de los países los siguientes:

- Generación de empleo rural, agrícola y no agrícola
- Desarrollo de capacidades empresariales en pequeños productores rurales
- Estrategias de acceso a activos productivos, en especial tierra (reforma agraria o mercados de tierras), microcrédito, fondos concursables, y otros servicios financieros para pequeños emprendimientos y agua
- Transferencia de tecnología y asistencia técnica agrícola para pequeños productores rurales
- Reconversión productiva, cadenas de valor o diversificación de la economía rural
- En algunos países el desarrollo rural incluye las políticas de desarrollo social, particularmente las destinadas al alivio de la pobreza, para la población residente en las áreas rurales

En los componentes transversales del desarrollo rural se pueden señalar como elementos comunes a la mayor parte de los países los siguientes:

- Desarrollo de infraestructura productiva para la creación de condiciones apropiadas para el desarrollo del potencial endógeno del espacio rural
- Desarrollo de institucionalidad territorial específica que va desde el fortalecimiento de procesos de desconcentración y descentralización de la política y las inversiones, hasta la creación de estructuras colegiadas de participación
- Gestión de proyectos estratégicos territoriales
- Mecanismos de articulación de políticas públicas intersectoriales a través de mecanismos de gestión interministerial
- Capacitación, fortalecimiento organizacional, desarrollo de “capital social”
- Uso sustentable de los recursos naturales.
- Crecientemente, la inclusión social de las mujeres (perspectiva de género)

Las instituciones responsables por el desarrollo rural, están vinculadas en la gran mayoría de países a los Ministerios de Agricultura, aún cuando en las últimas décadas ha aparecido dentro de los aparatos ministeriales unidades especializadas para el desarrollo rural. Así, se fracciona la agricultura en empresarial, de gran tamaño, que se queda en los Ministerios de Agricultura, y la de pequeños productores y de agricultura familiar, que es asumida por las estrategias de desarrollo rural.



### **RECUADRO 3**

#### **MÉXICO: UNA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL A PARTIR DE UNA LEY**

En 2001, México promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, estableciendo en ella el enfoque territorial como marco conceptual y programático con el que se orienta la estrategia de desarrollo de los municipios en el país. La ley se sustenta en un amplio marco de procesos de descentralización, municipalización y federalización producto de la modernización estatal y ha generado importantes avances institucionales como el Programa Especial Concurrente, los sistemas y servicios para áreas prioritarias de política, los colegiados territoriales, la planeación territorial participativa y la municipalización de la gestión territorial. La experiencia territorial mexicana apunta a generar estrategias comunes de programación, planeación y gestión de la inversión pública bajo criterios de coordinación, articulación y concurrencia, favoreciendo una relación funcional y sinérgica entre los diferentes tipos de intervención pública en los territorios. Un claro ejemplo de esto es la aplicación del Programa Especial Concurrente como estrategia de ejecución de políticas sectoriales federales en los niveles municipales, en especial, rurales, con un presupuesto concurrente y una estructura interinstitucional conformada por la Comisión Intersecretarial, en la cual participan 13 secretarías de Estado, coordinadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural, y por estructuras para la coordinación en el nivel de los estados.

Los colegiados territoriales propuestos en la ley se constituyen en una estructura institucional de gestión, participación, negociación y planificación en todos los niveles territoriales. Estos colegiados tienen como unidad básica a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y a los Comités Sistema Producto como apoyo a la política productiva. De la mano de los colegiados surge un fuerte proceso de planeación territorial participativa que busca orientar las demandas de productores, organizaciones y comunidades a través de Planes de Desarrollo Rural, que determinan visiones prospectivas, ejes estratégicos y proyectos territoriales de desarrollo soportados en las capacidades locales.

Finalmente, la experiencia mexicana da una gran importancia al proceso de municipalización de la gestión territorial, al favorecer procesos de acuerdos del gobierno federal con los gobiernos locales y la coordinación con los gobiernos estatales. Estos mecanismos han conducido a la simplificación de la oferta de programas y a la descentralización en las reglas de operación.

Fuente: Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María. El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural, 2009.

### **RECUADRO 4**

#### **IDENTIDAD Y CIUDADANÍA EN EL CENTRO DE LA EXPERIENCIA TERRITORIAL BRASILEÑA**

Brasil cuenta con una importante estructura institucional y un marco político y legislativo que han favorecido la gestión territorial en el país. La institucionalidad es rica en el nivel federal y muy fuerte en los niveles regionales, estatales y municipales: El marco legislativo ha tendido hacia la reducción de brechas regionales, la integración territorial y una ocupación más equilibrada y sustentable del territorio. Los Ministerios de Planeación, Integración, de Ciudades, de Medio Ambiente y de Desarrollo Agrario, tienen responsabilidades diferenciadas dentro de un marco de coordinación, subsidiaridad y complementariedad, en el cual le corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario la responsabilidad del desarrollo local, particularmente en los territorios de más alta ruralidad, gestión realizada por la Secretaría de Desarrollo Territorial.

En este marco se ha dado una estrategia de desarrollo local rural centrada en la conformación y gestión de Territorios de Identidad y estructurada en la denominada Política de Desarrollo de los Territorios Rurales.

Los territorios de identidad se constituyen en unidad espacial supranacional con una delimitación basada en rasgos de identidad de agrupaciones de municipios cohesionados que comparten características

(continúa)

**Recuadro 4 (conclusión)**

culturales, políticas, económicas, sociales y/o ambientales y que expresan capacidad de movilización, organización y participación.

Se ha favorecido en el país un ciclo de gestión territorial que permite ordenar las acciones de planeación y ejecución de los proyectos y líneas de inversión y que proporciona una estructura de trabajo y operación orientada a la participación, la planeación intermunicipal y la cooperación local en el desarrollo de programas de desarrollo territorial. Estos procesos participativos encuentran su expresión en los Consejos de Desarrollo Territorial —CODETER— como espacios descentralizados de negociación y consenso para la planeación, gestión y orientación de la demanda territorial.

Esta estrategia cuenta, además con un marco amplio de articulación y participación social, en un nuevo modelo de gestión pública que busca orientar la inversión en procesos de ordenamiento de acciones y programas sectoriales establecidos a través de pactos entre los niveles nacional, federal y territorial.

Fuente: Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María. El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural, 2009.

**RECUADRO 5****EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA, INTEGRACIÓN URBANO-RURAL**

Guatemala ha orientado su estrategia de gestión hacia fuertes procesos de ordenamiento territorial, producto de una normatividad que consagra la descentralización como el principio estructurante de una política que busca la cesión de competencias del Estado central a favor de los municipios y las instancias territoriales intermedias. Esta institucionalidad tiene sus bases en la aplicación de un principio de autonomía, el desarrollo de un sistema de consejos de desarrollo, un Gabinete de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Planeación Estratégica.

Se maneja en consecuencia un esquema que se ajusta a las condiciones particulares de los territorios y sus capacidades, a través del reconocimiento del principio de autonomía soportado en procesos de descentralización y definición de prioridades, procesos y compromisos de autoridades locales y regionales. Esta autonomía otorgada a las entidades territoriales favorece el desarrollo del sistema de consejos de desarrollo con enfoque territorial, que aborda tanto el desarrollo rural como el urbano, determinando cinco niveles de planeamiento y gestión: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. La estructura de Consejos esta orientada a la gestión integral, multisectorial y territorial del desarrollo, definiendo procesos con altos grados de participación de las comunidades, de la sociedad civil y de los grupos gremiales y empresariales.

También se instituyó el Gabinete de Desarrollo Rural, bajo la coordinación de SEGEPLAN, con el liderazgo directo de la Vicepresidencia de la República y la participación de las instancias nacionales responsables de la política sectorial. La responsabilidad del desarrollo rural es puesta en una instancia nacional y no sectorial con la existencia de este Gabinete, siendo ejemplo de la redefinición de los esquemas de poder, ya que es el responsable del Plan de Desarrollo Rural del país. El Sistema Nacional de Planeación Estratégica Territorial engloba la planeación regional y territorial como marco de los Planes Estratégicos Territoriales, formulados, concertados y gestionados con una alta participación del modelo de consejos territoriales. Estos planes tienen un carácter integral, multisectorial y de largo plazo.

Fuente: Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María, El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural, 2009.

**RECUADRO 6****ESPAÑA: LA GESTIÓN DEL MEDIO RURAL ALREDEDOR DEL TERRITORIO**

Europa cuenta con amplios marcos de referencia para el desarrollo de estrategias con enfoques más orientados al territorio, como lo son la Política Agraria Europea y la Declaración de Cork en la que se reconoce el valor del territorio como estructurante de una sociedad europea en el largo plazo, y plantea un enfoque integral que refleja el sentido multisectorial y multidisciplinar del mismo, promoviendo la diversificación en un marco de sostenibilidad. Es a partir de este marco y de la importante historia de descentralización, configuración de espacios autonómicos y ordenamiento territorial del país, que España plantea su estrategia de gestión centrada en el potencial del territorio rural, con el objetivo estratégico de la cohesión territorial y basada en la subsidiaridad. La política española pone especial énfasis en lo local y el desarrollo endógeno, la simplificación de las políticas y la incorporación de principios de planeación y financiamiento articulado en los diferentes niveles territoriales. La promulgación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, a fines de 2007, recoge este espíritu y enfoca las estrategias públicas, complementándolas con un Plan Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.

Uno de los aspectos más importantes de la estrategia española de gestión del medio rural apunta a la integración de los objetivos y enfoques del desarrollo sostenible al entorno del desarrollo rural con énfasis en la preservación y valoración del patrimonio natural de los territorios, estableciendo una integralidad de los objetivos de las políticas sectoriales agrícolas con las del medio ambiente. Se destaca entonces un sentido concurrente de las políticas sectoriales que llegan al territorio, buscando fomentar la articulación de éstas con los planes rurales locales y regionales y reconociendo la importancia del impulso a economías localizadas, clusters de servicios y otras formas de desarrollo económico basado en la localización y aprovechamiento de los patrimonios territoriales.

Otro aspecto central en la política rural parte de la estrategia LEADER, a través de la cual se han creado redes de grupos de acción local basados en la participación directa de los actores territoriales en la conformación de iniciativas de desarrollo propios. Se ha logrado con estas redes, su participación en la planeación y la gestión de proyectos, una articulación importante de la inversión pública comunitaria, nacional, autonómica y local, y una concurrencia de la inversión privada. El fortalecimiento de estos modelos de gestión local está soportado en una estructura institucional que surge del desarrollo normativo de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, que establece la responsabilidad de las Autonomías en la gestión, la creación de instancias de coordinación nacional, el desarrollo de la Comisión Interministerial y el Consejo para el Medio Rural, y la constitución de la Mesa de Asociaciones para el Desarrollo Rural con participación de las organizaciones sociales.

Igualmente, España ha incorporado el desarrollo de mecanismos de compromiso entre la administración pública y el territorio, al establecer Contratos Territoriales de Zona Rural y el apoyo a los Grupos de Acción Local. El objetivo de los contratos es establecer esquemas obligantes a las administraciones territoriales y a los receptores de la política para la gestión sostenible del medio rural y la función de los grupos locales es servir de interlocutores entre las administraciones y las comunidades rurales, todo sustentado en las estructuras autonómicas propias del modelo español.

Fuente: Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María. El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural, 2009.

**2. Políticas concurrentes al desarrollo de los territorios rurales**

Por políticas públicas de desarrollo territorial se entienden aquellos cursos prioritarios de acción o decisiones de largo plazo definidas por los gobiernos que están específicamente orientadas a resolver o prevenir problemas y satisfacer necesidades que afectan al conjunto de comunidades y pobladores del territorio. Las políticas públicas de desarrollo territorial canalizan la demanda social en beneficio

de los pobladores, del conjunto de comunidades y organizaciones involucradas, y que señalan y delimitan las estrategias a seguir por las instituciones y actores.

La gestión del desarrollo de los territorios está determinada por un conjunto de políticas públicas que convergen, condicionan e instrumentan institucionalmente la intervención, sujetas a sus límites legales, reglas del juego y enfoques. Cuando se enfrenta el objetivo de desarrollo integral de un territorio particular, sea un municipio, una micro-región, una cuenca, un estado o una región, se cuenta con un contexto de políticas, programas, proyectos, inversiones, regulaciones y arreglos institucionales complementarios, algunas veces redundantes, pero siempre posibles de generar sinergias.

Las políticas públicas que intervienen en los territorios se pueden considerar en cuatro esferas diferentes, en consideración a la materia, el objeto, la adscripción institucional y los mecanismos de gestión. Si bien cada una de ellas tiene sus propios espacios de formulación, ejecución y aplicación, todas ellas pueden jugar papeles complementarios en el libreto de la gestión territorial, desde que existan los correspondientes recursos fiscales. Pueden aportar desde su propio instrumental elementos que condicionan las posibilidades que tienen las instituciones públicas y los actores sociales para modificar el estado del territorio, conducirlo hacia condiciones de desarrollo, crear espacios de concertación y negociación de conflictos e influir en el futuro territorial.

Estrategias de desarrollo integral, cuyo foco es el espacio, sea lo local, rural, urbano o regional, se encontrarán con este marco de políticas y se verán obligadas a considerarlas y tomar decisiones sobre la forma como se incorporan a los diferentes procesos sobre los cuales se soportan sus acciones. En la tabla siguiente se describe esta estructura:

**CUADRO 2**  
**POLÍTICAS CON INTERVENCIÓN Y ALCANCE TERRITORIAL**

Esfera de política	Ejemplos de políticas	Nivel de política	Adscripción institucional
Políticas territoriales de carácter integral	Desarrollo rural Desarrollo local Desarrollo regional	Políticas intersectoriales, transversales	Gobiernos territoriales Ministerios de desarrollo rural Ministerios de integración o planificación
Políticas sectoriales con gestión (enfoque) territorial	Desarrollo social Desarrollo económico Desarrollo sostenible	Políticas sectoriales	Gobiernos territoriales Ministerios sociales (salud, educación, protección social, vivienda) Ministerios producción (agricultura, industria, turismo)
Desarrollo económico regional	Polos de desarrollo Zonas francas Distritos industriales Ciudades intermedias Localización industrial	Políticas económicas Política macroeconómica	Gobiernos territoriales Ministerios de economía Ministerios de Planificación
Ordenamiento físico – espacial	Áreas de protección Usos del suelo Gestión de riesgos	Política ambiental Ordenamiento local y regional	Gobiernos territoriales Ministerios medio ambiente
Ordenamiento territorial institucional	Descentralización Federalización Regionalización Regímenes fiscales territoriales	Constitucional Legislación orgánica Políticas de Estado	Congresos Gobiernos territoriales Ministerios gobernación/ interior Ministerios de hacienda

Fuente: Echeverri Rafael, Echeverri Ana María, El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural, 2009.

Esta complejidad del desarrollo territorial implica la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y articulación de políticas que no pertenecen al fuero tradicional de los Ministerios de Agricultura, donde ha residido tradicionalmente la política de desarrollo rural. El enfoque territorial hace énfasis en la necesidad de procesos de articulación, coordinación y concurrencia de políticas de diferente objeto y responsabilidad institucional y ha establecido diferentes mecanismos institucionales para el logro de sinergias entre estas dimensiones de política pública. Esa articulación identifica a los diversos actores políticos, que promueven la emergencia de nuevos arreglos institucionales, como los consejos y las juntas, que constituyen sistemas de legitimación, de veeduría social, posibilitando el desarrollo de la cohesión social.

### 3. Desarrollo regional y urbano

Las políticas más caracterizadas de enfoque territorial son las que corresponden al desarrollo regional y al desarrollo urbano, dado que estas se establecen con un objeto definido específicamente en el espacio y se establecen como estrategias de integración de políticas sectoriales, pero siempre alrededor de una visión de conjunto, que conduce a un proyecto territorial.

El desarrollo urbano es una política integral que tiene un foco de aplicación espacialmente definido, a partir de un objeto centrado en conglomerados. Sus componentes son sectoriales y territoriales, como una política marco de desarrollo que determina los lineamientos y ajusta los alcances y objetivos de las acciones específicas de tipo sectorial.

**CUADRO 3**  
**CENTROS POBLADOS Y CIUDADES EN AMÉRICA LATINA. PAÍSES CON INFORMACIÓN PARA EL AÑO 2000**

Países	Número de Centros Poblados (a)				Estimaciones de población, año 2000			
	Total	Menos de 20 mil	De 20 mil a un millón	Más de un millón	Total (bc)	Menos de 20 mil (c)	De 20 mil a un millón (c)	Más de un millón (c)
Argentina	2 223	2 068	152	3	36 784	9 037	13 172	14 575
Bolivia (Estado Plurinacional de)	327	302	23	2	8428	3 948	1 946	2 534
Brasil	5 562	4 817	729	16	17 4719	39 787	73 821	61 111
Chile	345	287	57	1	15 398	4 001	6 005	5 392
Colombia	1 099	974	118	7	41 661			
Ecuador	219	176	41	2	12 297	5 692	3 046	3 559
Paraguay	231	219	11	1	5 346	3 033	700	1 613
Perú	2,07	1 995	74	1	25 650			
Uruguay	19	-	18	1	3314			
Venezuela (República Bolivariana de)	335	225	106	4	24 396	9 891	6 543	7 962
Costa Rica	81	66	15	-	3 925			
Cuba	169	127	41	1	11 129			2 187
El Salvador					6 276			1 959
Guatemala				1	11 225	7 569	1 507	2 149
Haití				1	8 576			1 767
Honduras	298	279	19	-	6 231			

(continuación)

Cuadro 3 (conclusión)

México	2.439	2.116	316	7	99 684	39 082	31 237	29 365
Nicaragua				1	5 098			1 009
Panamá	75	67	7	1	2 948	1 532	347	1 069
República Dominicana	152	122	29	1	8 740	4 259	2 333	2 148

Fuentes: (a) CEPAL/CELADE. América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950-2000. Boletín Demográfico N° 75, Santiago, mayo de 2001; (b) CEPAL/CELADE. Proyección de población. Observatorio Demográfico N° 3, Santiago, abril 2007; (c) Cálculo propio en base a (a) y (b).

Las estrategias de desarrollo urbano están determinadas por las características propias de los espacios urbanos de acuerdo a su tamaño. Van desde políticas de carácter metropolitano referidas a las grandes urbes, hasta estrategias para el desarrollo de pequeños centros urbanos, que frecuentemente se referencian como desarrollo local.

Si bien el foco de estas políticas son las zonas urbanas, la influencia de sus estrategias rebasa los límites de continuidad urbana y se convierten en factores de enorme influencia en el entorno rural, convirtiéndose en polos de desarrollo y definiendo sistemas de relacionamiento y dinámicas que son determinantes en los procesos de desarrollo rural, con el cual tienen una relación funcional y complementaria que establece puentes de mutua influencia. La continuidad espacial y las relaciones funcionales urbano – rurales son uno de los aspectos que algunas de las políticas de desarrollo territorial están incorporando en forma integral, a pesar de mantener sus especificidades.

En el caso del desarrollo regional, las políticas están más vinculadas a políticas de carácter económico y su foco se define principalmente sobre la idea de la integración nacional del territorio, la cohesión territorial y la superación de las brechas o desequilibrios en las economías regionales.

Son múltiples el tipo de estrategias que componen el desarrollo regional, entre ellas se encuentran procesos de estímulo a la inversión en proyectos de dinamización económica como zonas francas, estímulo a cluster productivos, desarrollo de distritos industriales, concepción de megaproyectos de infraestructura o de localización industrial.

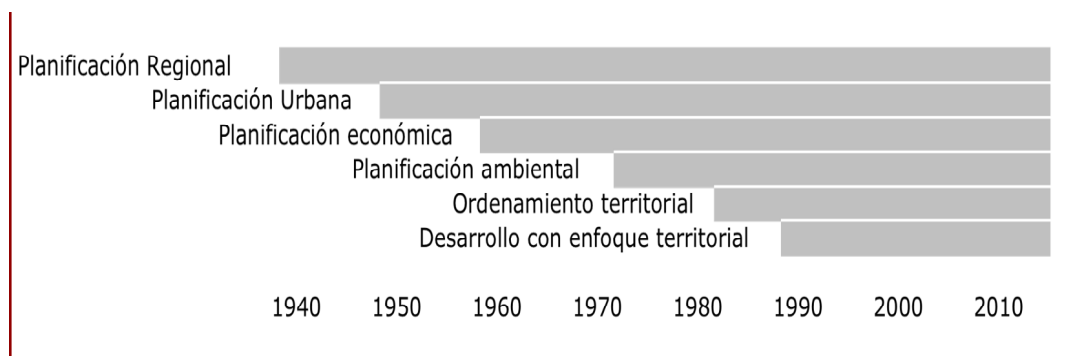
Las implicaciones de estas estrategias regionales sobre el desarrollo rural y el desarrollo urbano o local, son de enorme significado, ya que actúan como factores exógenos que condicionan las potencialidades de las economías rurales y locales, definiendo oportunidades o amenazas, frente a las cuales es preciso reaccionar y ajustar las estrategias específicas de este tipo de desarrollo.

La importancia de las estrategias de desarrollo urbano sobre el desarrollo rural se hace evidente al considerar las cifras del cuadro 3. El número de localidades ‘urbanas’ en los países de la región indica que la enorme mayoría de municipios son de características rurales, con centros menores de 20 mil habitantes y que, por ende, las políticas de desarrollo urbano están determinadas en forma significativa por el proyecto rural del municipio.

El desarrollo regional y las políticas que lo soportan establecen una institucionalidad del nivel nacional o regional, que tiene diferentes expresiones. Las entidades territoriales, estados o departamentos o provincias o gobiernos autonómicos, tienen planes integrales de desarrollo que proporcionan el marco regional para las metas de las estrategias rurales y locales. Pero a nivel nacional, estas políticas corresponden a ministerios de planificación, de integración o de desarrollo regional, quienes tienen la responsabilidad de articular los planes regionales, con el propósito de garantizar una lógica de desarrollo económico, social y ambiental del conjunto nacional.

Existe una interesante evolución de los modelos de políticas públicas relacionadas con el espacio y el territorio, como bien lo sintetiza Massiris (ver Figura 2). Un elemento importante a destacar es el sentido acumulativo de estas políticas que no se sustituyen, sino que permanecen, estableciendo desafíos claros de coordinación y articulación.

**GRÁFICO 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL, PLURISECTORIAL Y**  
**TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Massiris, Á. *Ordenación del Territorio en América Latina*. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, U. de Barcelona, 2002. (modificado por los autores)

#### 4. Aspectos territoriales de políticas sectoriales

Una de las características de las políticas públicas sectoriales es, justamente, su especificidad y focalización. En general es difícil encontrar estrategias explícitas que impongan la necesidad de interacción con otras políticas. Esto se ha venido enfrentando con mecanismos que procuran la intersectorialidad como un propósito de las políticas de desarrollo rural, social, sostenible o urbano, es decir de las políticas de carácter transversal. Esta estrategia es muy explícita en algunos países, con mecanismos institucionales concretos, pero es más una declaración de voluntad en la mayoría.

##### a) Política social

Las políticas sociales sobre las cuales se busca generar articulación están relacionadas con la provisión de servicios y garantía de los derechos fundamentales de la población. Existen diferentes enfoques de abordaje de los objetivos, sin embargo predominan en la región las estrategias de atención a la pobreza y búsqueda de mayor equidad en la distribución de las oportunidades y logros del desarrollo.

El concepto de cohesión social se ha abierto espacio como una estrategia general para lograr la convergencia de los resultados de la política social en la disminución de las brechas que aquejan a grupos poblacionales. En particular se orienta a políticas que buscan aumentar las capacidades de la población en estado de marginalidad o exclusión y el incremento de las oportunidades, en modelos de inclusión.

La inversión social corresponde a un componente significativo de la inversión pública total, especialmente en sectores de salud, educación y seguridad social, complementado con otras políticas como vivienda y provisión de servicios. Estas políticas tienen un sentido general, es decir no responden a condiciones territoriales particulares, sino que se definen en función de objetivos de cobertura y alcance según grupos poblacionales, definidos de acuerdo a diversos criterios de focalización.

Sin embargo, cada vez son más las estrategias de gestión territorial de estas políticas que reconocen que no basta con la provisión de servicios sociales o transferencias para lograr los objetivos de cohesión social. La territorialización de las políticas sociales se expresa en la introducción de procesos de planeación y ejecución de las políticas que se basan en una visión integradora del desarrollo territorial, en entidades territoriales o en microrregiones.

La importancia de las visiones de conjunto de la institucionalidad local y regional es cada vez más evidente. No es casualidad que estas políticas, si bien su formulación es altamente centralizada, muestran una ejecución bastante descentralizada en la mayoría de países, al tiempo que se expresa un mandato explícito de articulación con otras políticas públicas. Lo cual significa que las políticas sociales, claves del desarrollo territorial, local o rural, tienen su propio enfoque complementario y convergente con el expresado por estas estrategias transversales.

El mapa institucional de la política social, incluye un conjunto de ministerios con los cuales las estrategias de enfoque territorial deben buscar la coordinación y concurrencia. Se destacan por su importancia, tanto en objetivos, como en inversión, los ministerios de educación, salud, previsión social y vivienda. Pero estos ministerios tienen avanzados esquemas de ejecución y territorialización muy fuertes, con la participación y corresponsabilidad de las entidades territoriales regionales (estados, departamentos o provincias) y con las municipalidades.

## **b) Políticas de desarrollo económico**

Los objetivos de desarrollo económico se centran en el logro de metas de generación de riqueza, con niveles altos de productividad y competitividad de la economía, para garantizar inclusión, equidad y empleo. Sin duda, los componentes más importantes de estas estrategias se aglutinan alrededor de la política macroeconómica, donde son evidentes los logros de la región en las últimas décadas, que permitieron superar crisis macroeconómicas de hondas implicaciones sobre el crecimiento, la equidad y la pobreza.

Las estrategias para mejorar las condiciones de productividad, rentabilidad y competitividad, se orientan a mejorar las condiciones de entorno para el desarrollo empresarial, desde las grandes corporaciones, con incentivos a la inversión, particularmente internacional, hasta el desarrollo de la microempresa y los pequeños emprendimientos asociativos. Estas políticas tienen un componente general, sectorial, al igual que las políticas sociales, y otro componente que reconoce y hace énfasis en aspectos de localización y gestión territorializada.

El primer componente está ligado a estrategias de política macro, de un lado, y a políticas generales de competitividad o eficiencia productiva, con intervenciones públicas en cuanto a regulación, inversión o dirección de la economía, permitiendo la existencia de bienes públicos que provean entornos favorables a la inversión privada, adecuadas condiciones de libre competencia y acceso a los mercados. Los ministerios de industria, desarrollo económico, turismo, producción o agricultura, son algunos de los responsables de este tipo de estrategias, con una especialización sectorial muy marcada.

La dimensión espacial o territorial de estas políticas se ha venido reforzando a través de diversas estrategias que reconocen la diversidad de las estructuras productivas, las ventajas competitivas, el potencial endógeno de territorios y las dinámicas espaciales de especialización regional. Las estrategias de economías de aglomeración, encadenamientos intersectoriales y cadenas de valor local o regional, son elementos constitutivos de éstas.

Estas políticas económicas sectoriales, por ejemplo las agrícolas, han incorporado a sus mecanismos de intervención las visiones del espacio a través de clusters y cadenas productivas que integran la producción primaria y la agroindustria y los servicios, dándole un gran peso a las especificidades territoriales que tienen estos clusters y cadenas. Esto se traduce en la existencia de un enfoque territorial en su aplicación.



### **c) Otras políticas**

Otros conjuntos de políticas sectoriales tienen una especial influencia en el desarrollo de los territorios, en virtud no sólo de sus intervenciones sobre los miembros residentes en ellos, cosa que finalmente ocurre con cualquiera de las políticas públicas, sino por las significativas consideraciones de carácter territorial que tienen esas estrategias. Son visiones que han privilegiado los aspectos espaciales en la conformación de instrumentos o estrategias de intervención.

Buen ejemplo de ello son las relacionadas con la investigación y el desarrollo que engloban los aspectos de ciencia y tecnología, en las cuales se hace especial énfasis a los sistemas territoriales de innovación, que tienen en consideración las especificidades diferenciales y las cualidades de los procesos de diseminación de conocimientos en ámbitos regionales o locales. Los procesos de gestión de conocimiento tienen un componente significativo ligado a la localización, densidad de agentes, velocidad de diseminación de la innovación y de especialización regional. La institucionalidad de conocimiento e innovación, desde las universidades, hasta las entidades públicas responsables de las políticas de innovación, se están empezando a preocupar cada vez más por el papel de actor territorial que cumplen en sus áreas espaciales de influencia.

Las políticas de cultura también están íntimamente ligadas con la naturaleza histórica y de construcción social de los territorios. Si bien existe una política nacional de cultura, sus componentes tienen una clara expresión espacial, con procesos de descentralización y de gestión territorializada. Similar condición presentan las políticas de seguridad pública, que tienen esquemas de gestión de profundo sentido territorial.

## **5. Políticas de ordenamiento físico espacial**

Existe un conjunto de políticas que se basan en la clasificación y diferenciación del espacio de acuerdo con sus características físicas, determinando áreas que requieren tratamientos particulares, los cuales son gestionados por la vía de la regulación, predominante en este tipo de intervenciones, o de modelos particulares de gestión.

### **a) Ordenamiento ambiental**

La zonificación del suelo es una estrategia acogida por las políticas ambientales de todos los países de la región, de las cuales la más significativa es la definición de áreas de protección natural. El ordenamiento ambiental establece áreas de tratamiento especial que determina una clasificación a la cual le es asignada, por la vía regulatoria, condiciones especiales para su intervención. Son típicas de ellas la declaratoria de parques naturales, santuarios de flora y fauna, zonas de protección y preservación forestal, zonas de amortiguamiento, zonas de manejo restringido o especial. Los mapas de áreas de protección definen las posibilidades de desarrollo de actividades económicas, de ocupación o de intervención de cualquier tipo.

Pero las zonas de protección no sólo cuentan con normas de tratamiento sino que son objeto de diversas estrategias de desarrollo sostenible, que establecen modelos de gestión territorial que buscan la compatibilidad del desarrollo económico y social con los objetivos de preservación y uso sostenible de los recursos naturales en ambientes frágiles o de alta vulnerabilidad. Estos modelos se acercan mucho a estrategias de desarrollo territorial y rural en aquellas áreas en las cuales predominan este tipo de áreas de protección.

Existen políticas específicas para el manejo de ecosistemas estratégicos, políticas de preservación de las fuentes hídricas, estrategias de conservación de la biodiversidad o para prevenir la degradación de los recursos naturales.

La institucionalidad responsable de estos componentes está próxima a los ministerios del medio ambiente, los cuales, en general, se han desprendido de los ministerios de agricultura. Pero

adicionalmente cuentan con estructuras de tipo regional y territorial para la ejecución de sus políticas. Igualmente manejan recursos de inversión pública muy relevantes, como parte de la inversión total que llega a los territorios.

El siguiente cuadro muestra la importancia que han adquirido las estrategias de definición y regulación de las Áreas Naturales Protegidas, ANP, que significan porciones del suelo nacional que está sometido a un régimen especial de intervención, en el cual quedan limitados determinados tipos de explotación, uso de tecnologías, desarrollos de infraestructura, localización de emprendimientos económicos o aplicación de ciertos tipos de sistemas productivos.

Las ANP cuentan con programas y acciones de protección, investigación, conservación y desarrollo de modelos sostenibles de uso de los recursos naturales, incluyendo modelos de desarrollo sostenible, como los que se indican adelante.

**CUADRO 4**  
**ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ANP) EN AMÉRICA LATINA**

País	Área país (km <sup>2</sup> )	Número de ANP	Superficie ANP (km <sup>2</sup> )	Tamaño promedio de ANP (km <sup>2</sup> )	Porción del territorio protegido (%)
Belice	22 965	67	10 209	15 237	44
Costa Rica	51 100	150	13 165	8 776	26
El Salvador	20 749	9	86	959	0
Guatemala	108 889	108	31 936	2 957	29
Honduras	112 492	72	21 339	29 638	19
México	1 958 201	150	178 562	119 041	9
Nicaragua	131 812	76	29 214	29 502	18
Panamá	78 200	54	25 283	46 819	32
Bahamas	13 939	12	1 295	10 791	9
Cuba	110 922	236	19 957	11 334	18
República Dominicana	48 730	70	12 000	17 142	25
Jamaica	10 991	133	ND	ND	ND
Argentina	2 381 741	33	35 451	107 428	1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 098 581	20	164 953	824 762	15
Brasil	8 511 996	582	526 717	90 501	6
Colombia	1 141 748	46	90 657	19 708	8
Chile	736 902	94	141 236	15 025	19
Ecuador	27 583	24	46 699	194 578	17
Paraguay	406 752	29	25 374	87 497	6
Perú	1 285 156	53	172 960	32 634	13

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Suriname	16 382	19	804	42 298	5
Uruguay	176 215	24	300	12 500	2
Venezuela (República Bolivariana de)	912 050	229	563 439	246 043	61
Totales	19 759 781	2 267	2 113 574	93 232	11

Fuente: PNUMA, Oficina para América Latina y el Caribe. Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas, 2003.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, el sector que mayor presencia tiene en los organismos de coordinación interinstitucional para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas es el de agricultura, que a su vez es el responsable del desarrollo rural en la casi totalidad de los países de la región.

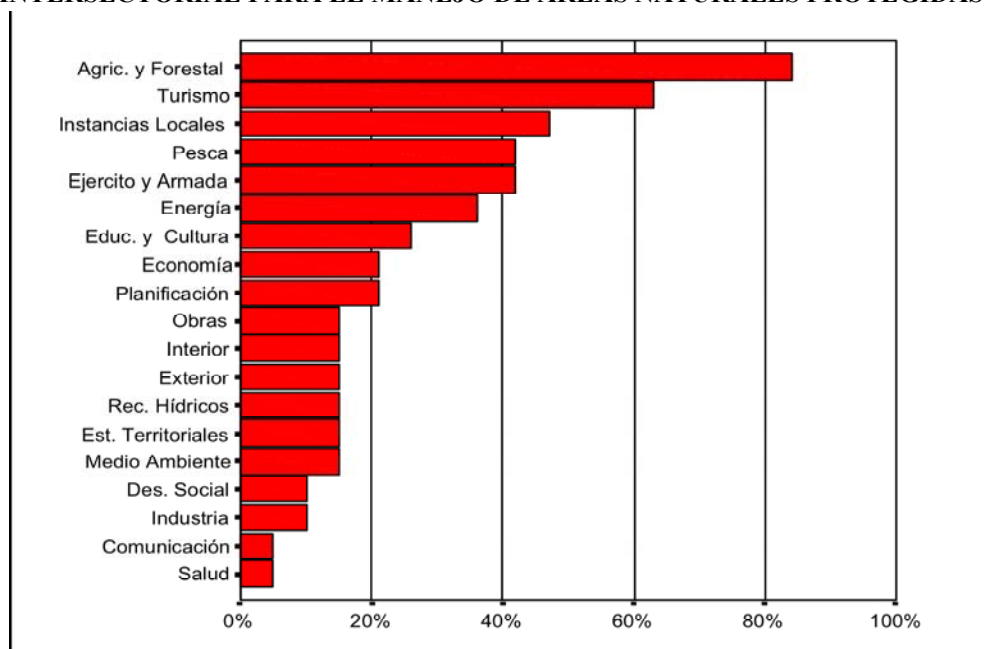
## b) Política de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible ha adquirido un sentido integral, sustituyendo desde hace poco menos de dos décadas las estrategias conservacionistas en relación con el medio ambiente. El desarrollo sostenible se define a partir de un modelo sistémico que incorpora un abanico de objetivos y acciones sectoriales, convirtiéndose en muchos países en un concepto envolvente que articula las políticas de desarrollo y activa la emergencia de nuevas institucionalidades.

Algunos abogan que la sostenibilidad es un atributo de todas las políticas, por lo cual todas las estrategias debieran incorporarla como una consideración transversal. También existen estrategias explícitas de desarrollo sostenible que traducen los objetivos de preservación de equidad en las oportunidades inter generacionales en modelos de gestión de los territorios, complementando a las políticas de carácter territorial. La modernidad emplea tecnologías que desencadena riesgosos procesos de cambio climático. Hoy más que nunca se requieren estrategias de desarrollo social y económico que sean incluyentes y ambientalmente sustentables.

Los ministerios de desarrollo sostenible y de medio ambiente han adquirido una creciente importancia en el desarrollo territorial. Su responsabilidad relativa a las metas de conservación y preservación del patrimonio ambiental, de atención a temas cruciales como el cambio climático, o la prevención de desastres, han ayudado a la introducción de estrategias territorializadas de desarrollo integral, convocando a diversos mecanismos y objetivos de articulación de políticas sectoriales, de modelos de gestión descentralizada y de participación social, que se acercan enormemente a las estrategias transversales promulgadas por los responsables del desarrollo social o del desarrollo rural.

**GRÁFICO 3**  
**SECTORES PARTICIPANTES EN ORGANISMOS FORMALES DE COORDINACIÓN**  
**INTERSECTORIAL PARA EL MANEJO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**



Fuente: PNUMA, Oficina para América Latina y el Caribe, Estado Actual de las Áreas Naturales, Resultado de Encuesta a Países de la Región, 2003

### c) Usos del suelo

Las estructuras de planeación y ordenamiento del suelo es una de las políticas que mayores impactos tienen en la gestión del desarrollo de los territorios, dado que establecen sistemas de intervención en las decisiones de los actores económicos y sociales sobre las actividades que pueden ser realizadas en el espacio. Son variadas las modalidades de regulación del suelo, asociadas a las vocaciones y potencial del suelo, a los requerimientos y presión de la demanda por el uso, particularmente en el caso del crecimiento urbano y la competencia de entre diferentes tipos de actividades económicas.

Las reglas de uso del suelo están asociadas con visiones prospectivas de desarrollo territorial que determinan el modelo de ocupación y de especialización de los territorios, definiendo zonificaciones de usos, perímetros legales a la expansión urbana, tipos de actividades productivas en espacios determinados y áreas especiales al interior de las entidades territoriales. Son particularmente importantes las definiciones de usos del suelo que realizan los municipios, reglamentando las condiciones en las cuales es posible desarrollar ciertas actividades, las restricciones que aplican a los proyectos de infraestructura, las orientaciones para la instalación de servicios o la definición de zonas de desarrollo, inversión y crecimiento municipal.

La planeación territorial que conduce a las definiciones de prioridad en la definición del uso del suelo forma parte o es resultado de planes de ordenamiento del suelo. Su característica esencial es la prospección, es decir, la visión de largo plazo o imagen de futuro que incluye los elementos fundamentales que un territorio define como metas y direcciones de las rutas del desarrollo. Esta planeación significa un marco de enorme importancia para otras planeaciones localizadas o sectoriales. En muchos de los países de la región, estas definiciones se realizan con el concurso y participación de los actores sociales, tendiendo, o al menos pretendiendo, constituirse en pactos o acuerdos negociados y consensuados.

Los actores institucionales claves de estas políticas son las municipalidades, adquiriendo un sentido orientador clave para el desarrollo local, urbano y rural. Una muestra clara de la importancia de los modelos de ordenación del suelo se puede apreciar en el siguiente mapa, en el cual queda evidente la enorme diversidad ecosistémica de la región, lo cual determina la variabilidad de suelos, de condiciones y de estrategias de intervención que son contempladas en los planes de ordenamiento del suelo.

Los cambios observados en el uso del suelo en América Latina alertan sobre una tendencia a la pérdida de bosques, lo cual muestra la relevancia de las estrategias de ordenamiento del suelo, como eje de articulación de estrategias de desarrollo rural.

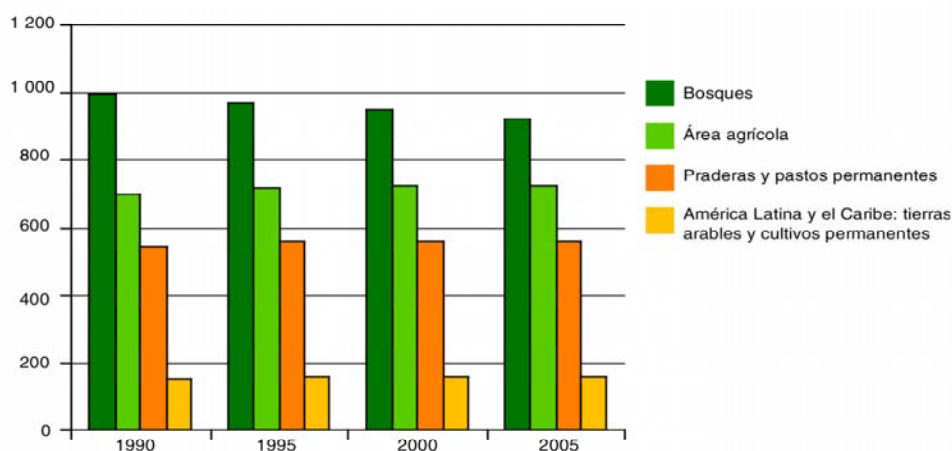
#### d) Riesgos

Otro tipo de políticas públicas que viene ganando enorme importancia es el correspondiente al manejo del riesgo producto de procesos naturales o de vulnerabilidad ecosistémica. Tradicionalmente han formado parte natural de las estrategias de ordenamiento del uso del suelo, pero ahora han adquirido enorme importancia en sí mismas, influidas en forma significativa por la preocupación por los efectos del cambio climático.

Los denominados mapas de riesgo, son expresiones de la identificación de las condiciones de vulnerabilidad y generan requerimientos de manejo que alteran decisivamente las posibilidades y las modalidades de desarrollo de un determinado territorio.

Como se aprecia en la siguiente tabla, las previsiones de cambio climático hacen que se puedan establecer la magnitud de los desafíos que enfrenta el sector rural y particularmente la agricultura, con lo cual las políticas referidas a enfrentar y a prevenir los efectos del cambio climático, estarán sobre determinando las condiciones del desarrollo de los territorios rurales.

**GRÁFICO 4**  
**CAMBIO DE USOS DEL SUELO**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CAMBIOS EN EL USO DEL SUELO**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Situación de los bosques del mundo, Roma 2007.

Estos efectos esperados del cambio climático también impactarán sobre los rendimientos agrícolas, tanto de modo negativo como positivo, entre otros por mayor presencia de CO<sub>2</sub>. Es claro que las políticas orientadas al cambio climático, que ya tienen responsables institucionales en los niveles nacionales de todos los países, estarán cada vez más estrechamente relacionadas y obligadamente coordinadas con las sectoriales agrícolas y con las territoriales de desarrollo rural.

**MAPA 1**  
**DIVERSIDAD ECOSISTÉMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



**CUADRO 5**  
**EFFECTOS CAMBIO CLIMÁTICO**  
**ALGUNOS EFECTOS IMPORTANTES DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGRICULTURA,**  
**LA SILVICULTURA Y LOS ECOSISTEMAS, SEGÚN ORIGEN Y PROBABILIDAD DE**  
**OCURRENCIA**

COMO RESULTADO DE LAS SIGUIENTES ALTERACIONES CLIMÁTICAS	PODRÍA AFIRMARSE QUE ES...	QUE SE PRODUZCAN LOS SIGUIENTES EFECTOS
Días y noches más cálidas y menos frías y mayor frecuencia de días y noches calurosas en la mayoría de las regiones terrestres.	Prácticamente cierto	Aumento del rendimiento en ambientes más fríos, disminución en los medios más cálidos y aumento de las plagas de insectos.
Mayor frecuencia de períodos/oleadas de calor en la mayoría de las regiones terrestres	Muy probable	Reducción del rendimiento en las regiones más cálidas debido al estrés térmico y aumento de los incendios incontrolados
Mayor frecuencia de precipitaciones intensas en la mayoría de las regiones terrestres	Muy probable	Daños a los cultivos, erosión del suelo, imposibilidad de cultivar tierras por saturación hídrica de los suelos
Aumento de las zonas afectadas por la sequía	Probable	Degradación de la tierra, menor rendimiento, daños e inhabilitación de los cultivos, aumento de la muerte del ganado y mayor riesgo de incendios incontrolados
Aumento de la actividad ciclónica tropical intensa	Probable	Daños a los cultivos, árboles descuajados por el viento y daños a los arrecifes de coral.
Aumento de la incidencia de niveles del mar extremadamente altos (excluidos los tsunamis)	Probable	Salinización del agua de riego, estuarios y sistemas de agua dulce

Fuente: Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Cambio climático 2007: impactos y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto informe de evaluación del IPCC. Resumen para responsables de políticas, M.L. Parry y otros (eds.), Cambridge University Press, 2007.

## 6. Política de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial ha sido el soporte político e institucional de la gobernanza en países como España, Brasil o Chile, donde se cuenta con estatutos territoriales de largo alcance.

### a) Descentralización y municipalización

Las tendencias al fortalecimiento de la capacidad de los municipios son evidentes, en particular para el ejercicio de responsabilidades en temas como servicios públicos, saneamiento ambiental, educación o salud. Estas tendencias descentralizadoras se encuentran inmersas en las respectivas políticas sectoriales, como ha sido mencionado, pero también corresponden con estrategias y acciones que cuentan con marcos legislativos e instituciones a cargo, que promueven el fortalecimiento de la democracia y de la administración local, bajo principios de subsidiaridad que determinan un tránsito desde la preeminencia de las responsabilidades nacionales, hacia modelos autonómicos locales.

El régimen municipal define la naturaleza política de esta unidad territorial básica. Define los mecanismos políticos de conformación de su estructura institucional, representación, competencias públicas, responsabilidades y funciones, así como los sistemas tributarios, de transferencias de recursos públicos y atribuciones generales. Los sistemas de transferencias fiscales indican una evolución extraordinaria, como el caso de Argentina que ha multiplicado por 37 veces la transferencia

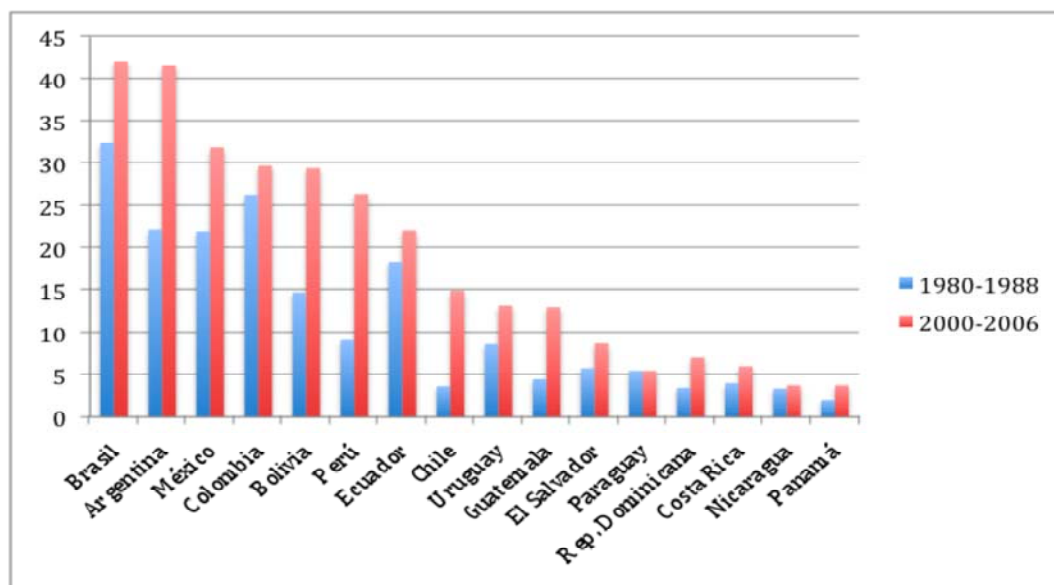
de recursos desde la nación a los municipios, particularmente en sectores como vivienda e infraestructura social<sup>10</sup>.

En términos de las responsabilidades específicas asociadas a objetivos de desarrollo territorial y rural, el papel del municipio es crucial, para entender los diversos modelos de gestión de políticas orientadas a estos objetivos. Los planes de desarrollo municipal coinciden y se confunden, con los planes de desarrollo rural, en aquellos municipios donde prima este carácter, es decir, en la inmensa mayoría de los municipios de la región.

El papel de las autoridades locales y de los concejos o cabildos es definitivo en el establecimiento de una política de desarrollo territorial. Sin embargo, no todas las experiencias de políticas públicas nacionales de desarrollo rural tienen un diálogo claro y una definición de competencias explícita, con la instancia municipal, que supere la visión del municipio como un 'cliente' de la política de desarrollo rural.

Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, la importancia de las entidades territoriales es cada vez mayor, en términos de su participación en la ejecución de la inversión pública total. Países como Brasil y Argentina tienen en las regiones y municipios más del 40% del gasto público total, en tanto que en México, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia esta cifra ronda el 30%. Con este nivel de gasto territorializado, se hace evidente la necesidad de coordinación y consideración de las políticas y estrategias de desarrollo rural, de las estrategias asumidas por estas entidades territoriales.

**GRÁFICO 5**  
**PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, REALIZADO POR LAS ENTIDADES TERRITORIALES REGIONALES Y MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA, 1980 - 2006**



Fuente: FLACMA, Observatorio de la Descentralización (<http://www.flacma.org/Observatorio>)

Lo anterior se confirma al apreciar el tipo de responsabilidades y funciones que los municipios han venido asumiendo en los países de la región. En la tabla de la siguiente página, se evidencia que las responsabilidades de las autoridades municipales cubren muchos de los aspectos relevantes para el desarrollo rural. Esto hace pensar en la revisión de la lógica central y nacional de

<sup>10</sup> Observatorio de Políticas Públicas, Federalismo fiscal, Transferencias a municipios, Su evolución desde 1995 y Comportamiento durante el año 2006, CAT. OPP/CAG/2007-20, 2007



muchas de las políticas de desarrollo rural y la necesidad de establecer mecanismos de municipalización de estas estrategias, tal como se ha venido implementando en México con algunos de los programas de desarrollo rural.

## **b) Federalización y regionalización**

Niveles intermedios entre la unidad municipal y la nacional, conforman estructuras diversas de regiones. Unas tienen status de entidades territoriales de carácter político definido como base del ordenamiento territorial de cada país, otras tienen un carácter de gestión orientado por metas específicas, como áreas de planificación y gestión.

El significado de estas unidades varía de acuerdo con el régimen del estado de cada país. En los estados federales, la nación se entiende como un conjunto de estados unidos, pero son unidades territoriales con capacidades para establecer constituciones propias, legislación y autonomía en muchos campos. Algo similar ocurre en el caso de las autonomías propias del régimen español. El sentido político es de representación hacia arriba, donde la federación es una representación de los estados unidos.

En los países de régimen unitario, los departamentos realmente son delegaciones del estado nacional, con una función más administrativa que política, sin capacidad legislativa y, hasta hace unas décadas, sus gobiernos eran nombrados como simples representaciones del nivel nacional, situación que aún prevalece en algunos países.

**CUADRO 6**  
**COMPETENCIAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA**

	Servicios de base						Distrib. Alimen t.		Planificación urbana				Servicios sociales						Desarrollo económico			Seguridad ciudadana			
	A S	R S	AP	AL C	A P	Ce m	M	R	P	VI A	TRN S	T	E B	AP S	VI V	S S	C	D/ R	P E	Pe m p	Tur ism o	S C	B	P R	A M
Argentina	X	X	C	C	X	X	X	X	X	X	C	X		C	C	X	X	X	C	C	C				X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C		X	C	C		C	X	X	C			X	X	X	X
Brasil	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	X	C	X	X	X	X	X	X	C	C	C	C	C		C
Chile	X	X			X	X	X	X	X	C	X	X	C	C	C	C	C	X	C	C	C	C	C	X	C
Colombia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	C	C	C	C	X	X	C	X		C		C	X
Costa Rica	X	X			X	X			X	X	X		C						X			X	C	C	X
Ecuador	X	X	X	X	X	X			X	X		X	Con. Conv									X		C	
El Salvador	X	X	Exp. PI		X	X	X	X	X	X	C								X						
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		C										X		
Honduras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						X	X				X	X		X
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X										X			X
Nicaragua	X	X	C	C	X	X	X	X	X	X	X				C		X	X	X		X		X	C	X
Panamá	X	X			X	X	X										X								
Paraguay	X	X	C	C	X	X	X	X	X	C	C				X					X					
Perú	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			C	C	X		C	X	C		C				C
Rep. Dominicana	X	X	X	X	X	X	X	X	F	X	X							F					F		
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		C	X		X	X	X	X		X				
Venezuela (República Bolivariana de)	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	C	X	X		X	X			X	X		X	X

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Primer Informe Mundial sobre la Descentralización, 2008.

Las competencias, funciones y responsabilidades de este nivel regional, varía de uno a otro país y determina condiciones específicas para la gestión de políticas de desarrollo territorial. Sin embargo, es necesario considerar que en algunos países federalistas se mantienen altos niveles de centralismo, con restricciones importantes al ejercicio autonómico de los estados, principalmente explicados por la realidad de las estructuras fiscales que concentran los tributos en el nivel federal.

Pero existen otros niveles, no necesariamente definidos como entidades territoriales, que han ido adquiriendo una enorme importancia en la gestión de políticas públicas específicas. Este esquema se basa en la creación de conjuntos de unidades territoriales básicas, es decir, uniones de municipios o estados o departamentos, que se organizan con propósitos definidos explícitamente. Ejemplos de ello son las cuencas como unidades de gestión del desarrollo sostenible, las regiones para proyectos estratégicos, las asociaciones municipales, mancomunidades o la intermunicipalidad. Estas estructuras son comunes para políticas específicas y son flexibles de acuerdo a los propósitos buscados.

Políticas territoriales, como el caso de políticas de desarrollo rural, vienen aplicando este tipo de organizaciones para la gestión de procesos de planeación y formulación de proyectos territoriales en varios países de la región.

En la tabla siguiente, se hace evidente la importancia de los gobiernos regionales. Se aprecia la existencia de dos modelos, altamente correlacionados con la extensión del territorio nacional. Países grandes, como Brasil, Argentina, México o Colombia, donde los gobiernos regionales tienen una alta participación en el gasto total y países pequeños o medios, en los cuales la participación más alta es nacional o municipal.

**CUADRO 7**  
**GASTO POR NIVELES TERRITORIALES**  
**EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS NACIONAL,**  
**INTERMEDIOS Y LOCALES EN AMÉRICA LATINA**

Países	Gasto del sector público no financiero (porcentaje del PIB)	Gasto de los gobiernos subnacionales (porcentaje gasto gobierno general)	Distribución del gasto gubernamental total: gobierno nacional, gobiernos intermedios y gobiernos locales 2002-2005			
			Gobierno local	Gobierno intermedio	Gobierno nacional	Gobierno general
Argentina	25,2	41,6	7,8	33,0	59,1	100,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	30,0	29,5	8,5	21,0	70,5	100,0
Brasil	24,6 (GG)	42,1	16,6	25,5	57,8	100,0
Chile	34,2	15,0	13,2	1,8	85,0	100,0
Colombia	35,2	29,8	17,0	12,8	70,2	100,0
Costa Rica	25,5	6,0	6,0	“	94,0	100,0
Rep. Dominicana	19,3 (GG)	7,0	7,0	“	93,0	100,0
Ecuador	24,5	22,1	17,2	4,9	77,8	100,0
El Salvador	17,5	8,7	8,7	“	91,3	100,0
Guatemala	11,7	13,0	13,0	“	87,0	100,0
Honduras	34,1	5,6	5,6	“	94,4	100,0
México	23,3	31,9	4,3	27,5	68,1	100,0
Nicaragua	30,3	3,8	3,8	“	96,2	100,0
Panamá	24,8	3,8	3,8	“	96,2	100,0
Paraguay	33,3	7,0	5,2	1,8	93,0	100,0
Perú	19,2 (GG)	26,8	8,5	18,3	73,2	100,0
Uruguay	29,6	13,2	13,2	“	86,8	100,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	32,2	“	“	“	“	100,0

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Primer Informe Mundial sobre la Descentralización, 2008

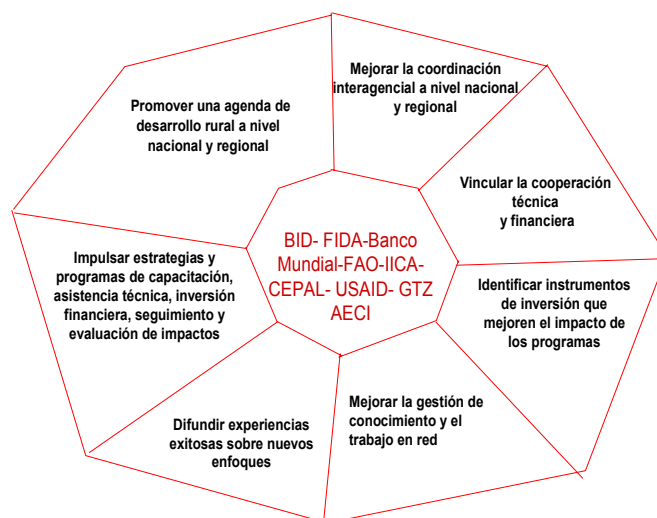
## E. El enfoque territorial y las agencias <sup>11</sup>

### 1. El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural

En marzo de 2000 se realiza la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo de Nueva Orleans, en donde se crea el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe<sup>12</sup>. Al principio el GIADR es formado por seis agencias: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Posteriormente se incorporan el Banco Mundial (Santiago de Compostela, 2001), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Fortaleza, 2002) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (Lima 2004).

En su acuerdo de constitución el Grupo Interagencial resaltó la decisión de coordinar las acciones entre las agencias internacionales de cooperación y de financiamiento, en el marco de una agenda regional de desarrollo de la economía rural para responder de forma más efectiva y eficaz a las demandas de los países, incluidos el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Esta colaboración incluyó todas las materias (incluido lo financiero). Como se definió desde el inicio que el GIADR sería un grupo de trabajo con una estructura ligera, se puso especial énfasis en lo conceptual para lograr mejores resultados en la ejecución de estudios, programas y proyectos. Otro aspecto destacable de esta iniciativa es su voluntad de ayudar al desarrollo de estrategias nacionales de desarrollo rural<sup>13</sup>.

**GRÁFICO 6**  
**OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL GRUPO INTERAGENCIAL**



Fuente: GIADR, sin fecha.

<sup>11</sup> Esta sección fue preparada por O. Sotomayor.

<sup>12</sup> En estricto rigor el proceso se inicia en mayo de 1998, con una reunión organizada entre CEPAL, BID, FIDA e IICA en Washington, con participación del IFPRI, GTZ y consultores como A. de Janvry y J. Berdegue.

<sup>13</sup> Grupo Interagencial de Desarrollo Rural. Objetivos y actividades. s.f.

### RECUADRO 7 TEMAS DE ESPECIAL INTERÉS DEL GIADR

- La consolidación de las reformas de políticas públicas
- La modernización del sector público agropecuario, el desarrollo de servicios básicos y de una nueva institucionalidad rural
- El desarrollo de una política de tierras (enfoque de mercado)
- El desarrollo de mercados financieros rurales
- El manejo sostenible de los recursos naturales, la gestión de riesgos y la conservación del medio ambiente
- Las actividades económicas rurales no-agrícolas
- La infraestructura rural para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida
- El desarrollo del capital humano y social

Fuente: GIADR, Acuerdo de Constitución, marzo 2000

## 2. La visión de los actores

Las agencias, los académicos y los actores que han participado en este debate comparten una visión general sobre el enfoque territorial, aunque cada uno de ellos tiene lógicas propias de operación, así como prioridades de trabajo, énfasis conceptuales y orientaciones específicas.

En América Latina el enfoque territorial “se hace” en el marco de proyectos territoriales apoyados por FIDA, BID, BM, GTZ, AECID, USAID y otros organismos de cooperación, que apoyan las acciones de los gobiernos de la región. Estos son los grandes actores del desarrollo rural. En el caso de las agencias multilaterales, se trata de proyectos de tamaño medio, normalmente entre 10 y 100 millones, de dólares que promueven mejoramientos productivos y de infraestructura en las zonas rurales a través de micro-crédito, asistencia técnica, comercialización y otros subsidios a la inversión. Estas intervenciones están acotadas social y geográficamente<sup>14</sup> y algunos de ellas se remontan a los antiguos proyectos DRI y a los programas de “alivio a la pobreza rural”, ejecutados en diversos países de la región. Junto a estos proyectos trabajan académicos y organismos de investigación que proponen revalorizar lo rural, realizan investigaciones específicas de las dinámicas micro-regionales, producen nuevos conceptos y reflexionan sobre las ventajas del enfoque territorial, alimentando así a las agencias y a sus proyectos de inversión

Más allá de sus perspectivas particulares de análisis, todos estos autores se plantean las mismas preguntas. ¿Porque se produce una discontinuidad espacial en los procesos de crecimiento económico? ¿Cuales son los factores que explican esta discontinuidad? ¿Qué se puede hacer para incentivar un proceso de desarrollo económico que reduzca la pobreza y las desigualdades territoriales?

### a) La visión del IICA

Un actor importante en la configuración del enfoque territorial y del instrumental básico indispensable para concretarlo es el IICA. Desde principios de los 90, un equipo profesional especializado en desarrollo rural ha trabajado en el diseño de estrategias integradoras de sectores y dimensiones para enfrentar el heterogéneo espectro social del desarrollo del medio rural. Sintetizando

<sup>14</sup> Hay que señalar que algunos programas de desarrollo rural tienen un carácter nacional, vale decir, se aplican en todo el país: es el caso chileno [INDAP], peruano [PRONAMACHS] y mexicano (Alianza para el Campo), entre otros.

sus avances en una propuesta coherente de desarrollo de los territorios cuyo objetivo es mejorar significativamente las condiciones de vida y producción del mundo rural, incorporando con fuerza la dimensión cultural, además de las dimensiones ambiental, social, político institucional y económica. (Chavarría, H., Sepúlveda, S y Rojas, P., 2002; Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M., 2003). En congruencia con esos postulados el IICA presentó a la Junta Interamericana de Agricultura en Guayaquil Ecuador, que acogió con beneplácito, un documento seminal en el que se sintetiza una propuesta de políticas y una nueva institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales vinculando, en su justa medida, el desarrollo rural a la agricultura y enfatizando el papel fundamental que cabe a las actividades no agrícolas, así como a los vínculos urbano rurales como dinamizadores del desarrollo.

Cabe destacar que la estabilidad y presencia del Instituto en todos los países del hemisferio le han permitido difundir y aplicar los principios de ese nuevo paradigma en procesos de cooperación técnica, por largos períodos de tiempo, en diversas naciones. Algunos de los casos paradigmáticos de transformación, apoyados por el IICA, son Ecuador, Colombia, Brasil, México, Centroamérica y Uruguay. En efecto, en la última década los países han logrado avances sustantivos, con el apoyo del IICA, en materia de formulación de estrategias nacionales, políticas de desarrollo rural territorial, orientación de inversiones y formación de capacidades tanto de las instituciones públicas como de las organizaciones de la sociedad civil en los territorios.

En el último año 2009, el Instituto ha centrado sus esfuerzos de cooperación apoyando el proceso de formulación participativa de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), en respuesta a la solicitud de los Presidentes de los países y sus respectivos de Ministros de Agricultura.

Para tal fin, además de profesionales idóneos en los países, IICA ha generado una serie de documentos de orientación conceptual, (IICA, 2005) a la par de documentos metodológicos e instrumentos de trabajo como base para formar y orientar cuadros de instancias públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los territorios. De hecho, quizás el mayor arsenal de métodos e instrumentos de formación de capacidades para la planificación territorial se han generado en apoyo a los procesos de desarrollo rural territorial en Brasil (Bacelar, T., 2007) y Ecuador, (MAGAP, 2009) entre los que destacan el análisis de Tania Bacelar sobre territorios y descentralización, el cual marcó una pauta definitoria para el trabajo en desarrollo rural en Brasil.

Otros textos metodológicos (Sepúlveda, S., 2008), se centran en la presentación de instrumentos para la gestión social del desarrollo sostenible en territorios rurales, abarcando áreas como el diagnóstico, diseño de estrategias territoriales e evaluación de impacto. Congruente con los postulados del enfoque territorial, la gestión social y planificación territorial se fundamenta en procesos participativos de planificación ascendente-descendente.

Durante los últimos cuatro años, el IICA difundió este enfoque a través de los llamados “Territorios de Referencia” establecidos en varios países, concepto que expresa su voluntad por brindar la cooperación técnica de forma inter-temática e intersectorial en el medio rural, para demostrar la viabilidad del enfoque territorial en la práctica (Bran, S y Escoto, S., 2007). Los “Territorios de Referencia” son espacios geográficos en los cuales se concentran proyectos en los que el IICA coopera, en áreas tales como desarrollo institucional, programas sanitarios, cadenas productivas o asistencia técnica, en donde se busca articularlos entre sí, coordinándolos al mismo tiempo con otros programas de desarrollo rural ejecutados por ONG u organismos de gobierno (véase Recuadro 9).

Todas estas iniciativas desembocan en una propuesta de carácter más global para la implementación del enfoque territorial del desarrollo rural, formulada por IICA en 2003. En ella se elabora una visión comprehensiva de la problemática de la pobreza y la inclusión social, y el desarrollo rural sostenible en América Latina, planteándose temas de orden conceptual y operacional acerca de los procesos de desarrollo rural, la caracterización de territorios, tipologías territoriales, formación de agentes de desarrollo territorial, maestrías en desarrollo rural sustentable, planificación

participativa territorial, gestión conjunta de programas con actores sociales, gestión de recursos naturales, mecanismos de articulación de políticas públicas, sistemas de seguimiento y evaluación de procesos de desarrollo sustentable en territorios, *fundraising* y territorios, universidades y territorios, y las nuevas instituciones que emergen de la aplicación del enfoque territorial.

## **RECUADRO 8**

### **ENFOQUE TERRITORIAL: EXPERIENCIAS DEL IICA**

#### **El trabajo del IICA en Territorios Centroamericanos**

Los antecedentes inmediatos del trabajo con visión territorial del IICA en Centroamérica se remontan a la implementación del Proyecto “Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central IICA-Holanda”, conocido como el Proyecto Laderas, en 1995. Este operó en cuatro cuencas de Honduras y El Salvador, donde se realizó una planificación territorial. Durante el desarrollo del proyecto se facilitaron y acompañaron procesos de mejoramiento de la capacidad propositiva y de negociación tanto a nivel local, como nacional y regional. Se trabajó con más de 10 mil personas procedentes de más de mil instituciones públicas. A través de seminarios, talleres y giras de campo se analizaron las causas de la erosión, la deforestación y la baja productividad agrícola en las laderas, y se emprendieron acciones de colaboración para superar los problemas identificados.

En la actualidad el IICA, en colaboración con otros socios de los territorios y la institucionalidad pública y privada, fortalece procesos de desarrollo territorial en distintos territorios y subregiones de América Central, los cuales se encuentran en distintos niveles de avance. Mientras que en Panamá y Belice se seleccionaron territorios en el 2008, en Costa Rica el IICA junto con el programa nacional de desarrollo rural establecieron territorios de referencia en el 2006. En el Salvador y Honduras ya hay procesos de trabajo acumulado que se remontan al 2004. Tal es el caso del Territorio de la Zona Alta de Chalatenango en el Salvador y del territorio del Municipio de Belén Gualcho en Honduras. Estos territorios se ubican en la zona del Trifinio (por lo que han tenido cobertura del programa PRODERT), son fronterizos y sostienen una relación activa entre ambos. Estos territorios se convierten en referentes para la gestión del conocimiento y la generación de instrumentos de planificación y gestión del desarrollo rural sostenible, que podrán contribuir a la formulación y mejoramiento de la política pública y la institucionalidad para el desarrollo territorial. De hecho estas experiencias han arrojado luz para la formulación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) que se encuentra en proceso de consulta actualmente, y que está siendo creada por mandato del Consejo Agropecuario Centroamericano y del Sistema de Integración Centroamericana. Para facilitar la gestión de conocimiento de todos estos procesos de manera articulada, el IICA lanzó en el 2009 el portal de territorios Centroamericanos con la colaboración de todos sus socios ([www.territorioscentroamericanos.com](http://www.territorioscentroamericanos.com)). Al momento IICA apoya la formulación de la Estrategia de Desarrollo Rural en Belize.

#### **La visión y la contribución del IICA al caso brasileño**

El Gobierno Brasileño viene ejecutando desde el 2003 una política innovadora de desarrollo rural sustentada en el enfoque territorial y sus métodos e instrumentos de gestión. El primer momento de

desarrollo institucional fue la creación, en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), un conjunto de políticas articuladas y la formulación del Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (PDSTR).

La ejecución de PDSTR exigió esfuerzos especiales. En su primera etapa la SDT focalizó su agenda de trabajo en el establecimiento de nuevos instrumentos, así como en la ejecución de acciones que sirviesen de referentes prácticos. Adicionalmente, la SDT centró sus esfuerzos en un programa de formación de capacidades técnicas de equipos profesionales responsables de la ejecución del Programa. En una segunda etapa se inició el proceso de ejecución de actividades en territorios seleccionados.

(continúa)

## Recuadro 8 (conclusión)

Durante todo este período, la SDT contó con la colaboración del IICA en la formulación de instrumentos que sirvieron para estructurar el PDSTR y las subsecuentes políticas de DRT.

Actualmente encontramos en Brasil, bajo la coordinación de la Casa Civil de la Presidencia de la República y del MDA, dos grandes programas de apoyo al desarrollo territorial. El Programa Territorios de Identidad que es producto de un proceso político de reivindicación del mundo rural brasileño, particularmente de la agricultura familiar, que se plasma en el Consejo Nacional de Desarrollo Rural (CONDRAF). Los Territorios de Identidad, apoyados por la SDT se fundamentan en tres pilares: la articulación de políticas públicas, el perfeccionamiento de la gestión social de los territorios y el fortalecimiento de las nuevas institucionalidades manifestadas en los colegiados que surgen de los procesos participativos territoriales. Actualmente existen 164 territorios rurales asistidos por la SDT, seleccionados con base en criterios de concentración de pobreza, agricultura familiar y asentamientos de reforma agraria. Para consolidar esta estrategia el gobierno federal creó, a inicios del 2008, el Programa Territorios de la Ciudadanía. Se trata de una iniciativa que coordina las acciones de 19 ministerios en torno a cerca de dos mil municipios en los que vive una población de alrededor de 50 millones de personas. Su ejecución se realiza por medio de la implantación de 130 diferentes acciones públicas federales, en alianza con los gobiernos estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. La referencia institucional para articular políticas y acciones fueron los territorios de ciudadanía constituidos por la SDT. Las dimensiones de estas iniciativas en Brasil estimularon al IICA y al CONDRAF a ejecutar un programa, para el periodo 2008 y 2010, de estudios propositivos para dar respuestas a los desafíos que se presentan ante las políticas públicas tradicionales aspectos tales como: la incorporación del concepto de territorio de identidad; la articulación de políticas sectoriales con participación social en territorios; el fortalecimiento de las capacidades de gestión territorial; la construcción de un marco jurídico apropiado a la territorialización del desarrollo sustentable; y sistemas de financiamiento apropiados a las demandas territoriales. Se apoya técnicamente al proceso de construcción de una nueva generación de políticas que aseguren la sostenibilidad de la estrategia de territorialización. Actualmente un número creciente de entidades brasileñas incorporan las concepciones de territorialidad y de sustentabilidad en sus acciones de desarrollo rural.

Fuente: IICA.

**RECUADRO 9****BID: LECCIONES APRENDIDAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL**

La magnitud, complejidad y persistencia de la pobreza rural en la región no ha sido enfrentada a través de estrategias de amplia base, y no han sido implementadas con una suficiente y continua asignación de recursos.

- El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza
- El desarrollo del sector agrícola y alimentario es necesario para el crecimiento económico y para la reducción de la pobreza rural y urbana
- Los países que han implementado políticas con un fuerte sesgo anti rural no han tenido éxito en modernizar sus economías, incluso cuando subsidios parciales fueron utilizados para corregir los introducidos a través de los precios relativos.
- Junto a la liberalización comercial, se debe ejecutar un activo proceso de inversión productiva, desarrollo de la infraestructura y adopción de tecnología, de modo de asegurar una mayor eficiencia económica y un mejoramiento de la calidad de la vida rural.

(continúa)



## Recuadro 9 (conclusión)

- Los programas de desarrollo rural han sido relativamente ineficientes dado que ellos están insertos en políticas económicas que no ayudan a los agricultores a ser rentables, a facilitar el acceso a los recursos productivos a los pequeños agricultores con potencial agrícola, o a promover actividades rurales no agrícolas.
- La falta de participación que en general se observa en los proyectos de desarrollo rural ha llevado a componentes que no responden a la demanda, a intervenciones inapropiadas en términos de fases de absorción en las comunidades, a iniciativas no sustentables.

Fuente: Echeverría, R., 2001

**b) La visión del BID**

Con una aproximación más macroeconómica, el BID desarrolla un enfoque basado en el aprovechamiento de las potencialidades del sector agrícola y alimentario para combatir la pobreza. A principios de la década, el BID señala que el desarrollo exportador ha generado un gran dinamismo del sector, que se expresa en múltiples indicadores (articulación a la política macrosectorial, focalización en ventajas competitivas, escalas, *agribusiness*, entre otros). Bajo este marco se busca generar mejores condiciones de equidad y sustentabilidad (Echeverría, R., 2001).

Constatando los magros resultados obtenidos en los años 80, el BID formula la necesidad de adoptar un nuevo paradigma sobre políticas de desarrollo rural, para lo cual formula diferentes ejes de trabajo que deben ser implementadas caso a caso. En este sentido, surgen algunas áreas prioritarias de inversión de especial interés para el Banco: (BID, 2000)

- La consolidación de las reformas de políticas públicas asegurando la disminución (o eliminación) de distorsiones de mercados y de señales de precios internacionales, el retiro de la intervención pública en actividades productivas y comerciales (empresas paraestatales) y el apoyo temporal a programas de transición, con medidas compensatorias para productores y consumidores de bajos ingresos afectados negativamente por las reformas de políticas, apoyo productivo a pequeños agricultores, desarrollo de nuevos instrumentos de mercado y apoyo al sector privado (especialmente el fortalecimiento de la capacidad del sector empresarial pequeño y mediano y de grupos de productores) con el fin de canalizar inversión que articule y fortalezca las cadenas agroalimentarias.
- La modernización y reforma del Estado, incluyendo la revisión de las funciones de los ministerios de agricultura y desarrollo rural y el fortalecimiento de los servicios básicos para el sector (desarrollo tecnológico, sanidad agropecuaria, e inocuidad de los alimentos, estadísticas sectoriales e información de mercados y apoyo a las negociaciones de comercio).
- El desarrollo de los mercados de tierras mediante el fortalecimiento del marco legal y la organización de catastros que promuevan mercados de tierras más transparentes, la titulación y la promoción del arrendamiento de tierras rurales a corto, mediano y largo plazo, y ampliando el acceso a tierras.
- El desarrollo de mercados financieros que faciliten las inversiones de largo plazo, imprescindibles para la diversificación y modernización de la producción.
- El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, incluyendo el manejo de suelo, agua y del bosque natural y el manejo descentralizado de cuencas.

- El fortalecimiento de los recursos humanos y el desarrollo de la infraestructura para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida rural.

El BID plantea que, dada la naturaleza transversal del desarrollo rural, cualquier acción del sector público en este ámbito debe ejecutarse de manera consistente con las políticas sectoriales de los órganos de línea pertinentes dentro de la estructura institucional existente en el Gobierno Central, permitiendo al mismo tiempo una participación directa de los gobiernos sub-nacionales en dicha ejecución. Las funciones de entidades ad-hoc creadas en el Estado para atender los temas de desarrollo rural o afines deben quedar restringidas únicamente a la coordinación de dichas acciones.

Estos conceptos son analizados posteriormente por el Banco y otros actores consultados, en un proceso participativo realizado entre 2003 y 2004 para precisar su estrategia de intervención en el sector rural. La relativa incapacidad de las anteriores políticas, programas y proyectos de desarrollo rural para lograr impactos significativos sobre la renta y empleo de la población rural y reducir la pobreza rural, junto a las nuevas tendencias y condicionantes de la economía y sociedad rurales y las lecciones aprendidas, llevan al BID a concluir la necesidad de diseñar y llevar a la práctica una nueva estrategia de desarrollo rural, basada en enfoque territorial, multisectorial y participativo (BID, 2005).

### **c) La visión de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**

El enfoque territorial es adoptado en forma explícita por la oficina regional de FAO desde principios de la década, lo cual se refleja en diversas conferencias y foros, tal como la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) organizada por la FAO y el Gobierno de Brasil en marzo de 2006. Luego de la una consulta de expertos realizada en Santiago en 2007, con la participación de líderes y representantes de gobierno, FAO, con el apoyo del FIDA, promueve el fortalecimiento de la Red de Instituciones Responsables de Políticas Territoriales, Reforma Agraria y Acceso a Tierra, que es parte de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR.

Este interés también se materializa en proyectos de orden más conceptual. A través de un proyecto conjunto, la FAO y el BID inician en 2006 un proyecto que se pregunta por los criterios que están siendo utilizados para delimitar territorios rurales en los cuales tengan lugar procesos de desarrollo rural con ciertas garantías de éxito, para a partir de allí encontrar formatos institucionales, instrumentos, mecanismos e incentivos para garantizar la coordinación horizontal y vertical entre actores. Para este efecto se analizan cinco experiencias de desarrollo rural en donde se ha aplicado el enfoque territorial, en Brasil, Chile, México. De muchas conclusiones y recomendaciones sugeridas por este estudio destacamos: (i) para la delimitación de los territorios se deben combinar criterios objetivos, (por ejemplo, la organización político administrativa) con criterios “subjetivos”, que capturen la percepción y sensibilidad de los habitantes rurales; (ii) es importante que estos territorios tengan al menos un núcleo urbano que actúe como “polo de irradiación”; (iii) hay que invertir tiempo para configurar espacios colegiados formales, de carácter deliberativo y ejecutivo, que hagan posibles la participación activa de todos los actores; (iv) es necesario contar con Fondos Competitivos de Desarrollo Regional que financien proyectos que operacionalicen las definiciones tomadas por estos actores; (v) estos proyectos son claves para facilitar los procesos de coordinación interinstitucional, pues estructuran y alinean los incentivos que favorecen la complementación de acciones; (vi) las Estrategias de Desarrollo Regional Territorial pactadas entre los actores son esenciales para lograr una coordinación vertical entre diferentes niveles gubernamentales, lo cual exige de un reconocimiento formal de los territorios por parte de los gobiernos subnacionales (Soto, F., Beduschi, L.C., y Falconi, C., 2007).

Otras líneas relevantes de acción de la FAO se refieren a la implementación en terreno de los proyectos PESA (Recuadro 11), así como a un proyecto de carácter regional sobre medio ambiente. Este proyecto ha sido apoyado por JICA y ha pasado por diversas etapas, que en cierta manera reflejan la evolución conceptual de FAO. Mientras que la primera etapa (1988-1991) se centra en la difusión de técnicas de control de la degradación de suelos por salinización y saturación hídrica, la cuarta y última fase (2002-2006) es más integral y comprehensiva, pues está dirigida a promover esquemas de ordenamiento territorial sostenibles y participativos (FAO, 1989).

#### **RECUADRO 10**

##### **LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE FAO**

La FAO puso en marcha el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en 1994, como principal programa de apoyo a los Estados Miembros para reducir la incidencia del hambre y la malnutrición. Sus principios fundamentales fueron: la participación activa de las comunidades en las decisiones y acciones relacionadas con su desarrollo, la equidad de género, el respeto al medio ambiente y la necesidad de una apropiación nacional del programa para su sustentabilidad, mediante políticas e inversiones en favor de las poblaciones más desfavorecidas.

Desde 1996, el PESA ha desarrollado en América Latina y el Caribe numerosas y variadas experiencias, a partir de las cuales se identifican varias etapas (o variantes):

- Los Proyectos PESA se realizan inicialmente en Haití y Bolivia (1997); Ecuador (1998); Nicaragua, Honduras y Guatemala (1999); Venezuela (2000); México (2002); CARICOM/CARIFORUM (2003); República Dominicana y Colombia (2004); El Salvador (2006).
- El Programa tiene en cada país particularidades propias, derivadas de los temas y realidades que aborda, además de variantes en la ejecución de campo.
- Algunos PESA (Bolivia y Haití, 1997) se han basado en un proceso de transferencia de variedades híbridas de alto potencial de rendimiento y en el incremento en la aplicación de fertilizantes. Para ello concentraron sus actividades en comunidades, grupos familiares y jóvenes rurales y en espacios agroecológicos favorecidos por la naturaleza. En estos ámbitos se caracterizaron dominios tecnológicos, para luego llevar a cabo la “replicabilidad y difusión de las experiencias o de buenas prácticas”. De esta manera se configuró un enfoque técnico-productivo del PESA.
- En 1999 se comienzan a incorporar criterios de organización y gestión rural, actividades no agrícolas, comercialización y mayor coordinación interinstitucional. Ilustran esta evolución los programas de Ecuador (1998), Guatemala (1999), Honduras (1999) y Nicaragua (1999).
- En Guatemala se logra capitalizar la fortaleza institucional de los servicios de extensión agrícola. A las intervenciones de campo se incorporan un componente de planeación participativa y algunos elementos de análisis de restricciones y se maneja una acción de convergencia con las instituciones públicas y locales. De esta manera, el PESA contribuye a reactivar (aunque en pequeña escala) los servicios de extensión que Guatemala tuvo entre los años 60 y 80. En 2002 se abre el espacio de intervención hacia la producción familiar y escolar. Se introdujo el concepto de organización para
- la gestión de microempresas rurales de mujeres, así como la articulación con otros centros de producción de alimentos y mercadeo de productos.

(continúa)

## Recuadro 10 (conclusión)

- Los programas en Nicaragua y Honduras, por su parte, apuntan a la movilización comunitaria, la capacitación y la gestión colectiva hacia el logro del autoabastecimiento alimentario familiar.
- Promueven el riego artesanal, la producción de traspatio y realizan demostraciones agrícolas a nivel de unidades de producción familiar.
- En Venezuela (2000), se incorporan acciones de agricultura urbana y peri-urbana y se plantea la gestión colectiva de los beneficiarios agrícolas rurales, como ejes centrales para acelerar el aumento de la producción y lograr la mejora del bienestar de las familias pobres.
- En México (2002) se ejecutan a través de municipios ubicados en zonas pobres, a través de ONG y empresas consultoras. Se formulan proyectos integrados de producción, los cuales son reorientados en 2005 hacia un enfoque de desarrollo rural, similar al caso de Venezuela, pero con mayor ordenamiento teórico-conceptual y con la incorporación de metodologías y herramientas de análisis. Estos cambios incluyen temas relacionados con la organización y gestión empresarial, gestión de servicios de apoyo a la producción agrícola y vinculación al mercado.

El modelo inicial del PESA, de enfoque más bien productivo, sin una disciplina de planificación participativa, no consideró suficientemente en su diseño e implementación la complejidad y diversidad del problema abordado. Sin embargo, como resultado del mismo aprendizaje derivado de la experiencia, ha evolucionado gradualmente hacia un modelo que ve la necesidad de una intervención multisectorial y una asistencia técnica multidisciplinaria para lograr resultados más consistentes.

El PESA podría ser un instrumento articulador del programa de campo en los países. Esta proyección se fundamenta en la propuesta de reorientación del modelo inicial del PESA (FAO, 2003) de amplia sintonía con los ODM y las actividades del Programa de Lucha contra el Hambre; así como en el marco de la Iniciativa ALCSH 2025 y las recomendaciones de la Conferencia Regional de FAO (Caracas, 2006), entre las cuales están la “ampliación de la escala en los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en los países de la Región” y el “apoyo a políticas de desarrollo rural con enfoque territorial que consideren el conjunto de potencialidades, recursos y actividades, más allá del enfoque sectorial tradicional”

Existen proyectos que están recién comenzando en Perú, Ecuador y Paraguay, con el apoyo de la cooperación española. Son de última generación y a la luz de las orientaciones ya citadas, intentan abordar lo territorial y se vinculan por tanto a organismos de gobierno multisectoriales.

Fuente: Treminio, R. y Wambeke, J.V. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Dinámica Institucional y Desafíos. FAO, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, 2006.

#### d) La visión del Banco Mundial

En el año 2002 el Banco Mundial define una nueva estrategia para enfrentar la pobreza rural y para promover un crecimiento de amplio alcance en la región, en el contexto del manejo sostenible de los recursos naturales (Banco Mundial, 2002). Esta estrategia parte por señalar que las reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres en zonas rurales. Se requiere de reformas de “segunda generación”, que mejoren el funcionamiento competitivo de los mercados de factores y de bienes, y que reduzcan las desigualdades y los problemas estructurales que limitan el acceso de los pobres del campo a los bienes económicos, los mercados, los servicios, la tecnología y la infraestructura. Otro aspecto relevante es que el Banco adopta un enfoque territorial descentralizado, que promueve la participación social y que reconoce todas las complejidades y potencialidades del espacio rural: la agricultura, las actividades no agrícolas, las oportunidades laborales, la cohesión social, el desarrollo municipal y el

acceso a los mercados y servicios son parte esencial de una estrategia de desarrollo rural de tipo integral.

La estrategia señala que si bien la migración rural-urbana debe mantenerse en niveles controlables, esta emigración continuará. “Por ello, es importante brindar más oportunidades de capacitación y educación a los pobres de las zonas rurales, a fin de facilitar su absorción por otros sectores de la economía. Sin embargo, promover directamente la emigración como una estrategia de reducción de la pobreza no es viable porque se estaría excluyendo del proceso de modernización rural a un gran sector de pequeños agricultores con potencial de crecimiento y generación de empleo. Asimismo, en muchos casos, la agudización de la pobreza urbana muestra que la urbanización puede ser vista como una solución para la pobreza únicamente si es el resultado de un acceso real a mejores oportunidades. Para los millones de personas que permanezcan en las zonas rurales, el mejoramiento de sus condiciones de vida dependerá de las mejoras que se realicen en varios campos. Entre éstas podemos incluir intensificar las actividades de los pequeños agricultores y aumentar su productividad; proporcionar infraestructura y servicios; mejorar el acceso a bienes como la tierra, la educación, los servicios financieros y los mercados; garantizar un manejo sostenible de la base de recursos naturales en la cual se sustentan sus medios de vida, y proporcionar mejores herramientas para la gestión de riesgos” (Banco Mundial, 2002).

Otros elementos claves de la estrategia son promover el desarrollo regional y una nueva “institucionalidad”. Es necesario mejorar la capacidad de absorción de las ciudades secundarias en el contexto de una creciente integración e interacción urbana-rural. También se requieren inversiones en infraestructura básica, promoción de nuevas oportunidades en actividades no agrícolas, mayor integración con los mercados de trabajo, énfasis permanente en el desarrollo dirigido por la comunidad, fortalecimiento municipal y generación de capital social y humano. Del mismo modo, debe desarrollarse una nueva “institucionalidad” en torno al concepto de mayor participación de los actores locales, organizaciones de agricultores, sociedad civil, gobiernos locales y sector privado. Lo anterior implica una revisión de los papeles mediante los cuales los beneficiarios de los programas gubernamentales se conviertan en clientes y asuman el liderazgo en la planificación regional, el establecimiento de prioridades, la orientación y la negociación de los procesos de desarrollo local, así como la creación de condiciones que faciliten una mejor rendición de cuentas y una gobernabilidad más adecuada. Finalmente, la estrategia señala que la productividad, la competitividad y una mayor participación del sector privado son motores clave del crecimiento, y que es necesario contar con redes de protección social para los más seriamente marginados.

En consonancia con estos criterios, durante la década, el Banco ejecuta diversos proyectos de inversión en desarrollo rural, que tienen una perspectiva más amplia. Adicionalmente, a través de su estudio “Beyond de City: The Rural Contribution to Development” (Ferranti, D., Perry, G.E. et al., 2005), el Banco busca generar evidencias empíricas para el diseño de una nueva métrica sobre lo que se considera rural y urbano en las países de la región, de modo de favorecer una visión más amplia del espacio rural por parte de los gobiernos y sociedades.

Estos conceptos son retomados por el Banco en su Informe Anual 2008 dedicado a la agricultura, en donde se habla en forma explícita del enfoque territorial (Banco Mundial, 2009) y se plantea la necesidad de poner énfasis en la agricultura y el empleo agrícola y no agrícola como alternativas de salida a la pobreza. El Informe valida la ejecución de reformas agrarias que estén integradas dentro de una estrategia más amplia de desarrollo rural, utilizando reglas transparentes, ofreciendo derechos de propiedad claros e incondicionales y mejorando los incentivos para maximizar las ganancias de productividad. El impacto de la movilidad laboral y de la migración campo-ciudad sobre la reducción de la pobreza son otros aspectos analizados, en donde se identifican efectos positivos (remesas) y negativos (disminución de la empresariedad y nivel de educación de los que permanecen el campo). Finalmente, el Informe releva la importancia de la educación y de la transferencia de nuevos conocimientos para mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales.

En 2009 el Banco Mundial dedica su Informe Anual a reflexionar sobre el desarrollo económico y el territorio (véase Recuadro 12). Tal como en la Estrategia de Desarrollo Rural elaborada en 2002 y en el Informe Anual 2008, el Banco mantiene su línea de argumentación tradicional, en orden a entender que existe un proceso estructural de migración campo ciudad en todas partes del mundo. Sin embargo, esta vez se busca “replantear” el debate, asumiendo en forma explícita que el crecimiento económico es un fenómeno discontinuo, desequilibrado, que tiende a concentrarse en ciertos puntos geográficos. En tal perspectiva, dispersar la actividad económica a través de políticas públicas mal diseñadas implica “desalentarla”.

Considerando estos antecedentes, la estrategia planteada en 2009 por el Banco Mundial puede ser analizada desde diferentes puntos de vista. Algunos pueden considerar que estos planteamientos expresan una estrategia de tipo “*trickle down*”, geográfico esta vez, que en cierta forma contradice las estrategias definidas anteriormente. Otros pueden señalar que es un asunto de énfasis, por cuanto la aceptación de estas disparidades regionales no excluye una intervención voluntarista para enfrentar la pobreza y promover el desarrollo económico, por parte de los gobiernos y las agencias multilaterales.

#### **e) La visión de CEPAL**

La CEPAL tiene diferentes tipos de nexos con el enfoque territorial, en donde ha realizado diferentes aportes. Por una parte están las tradicionales mediciones sobre pobreza rural, a las que se agregan diversos estudios y eventos académicos que relevan la importancia del empleo rural no agrícola (ERNA), realizados desde fines de la década de 1990 (CEPAL, 1999).

Por otra parte la CEPAL trabaja en la búsqueda de mecanismos para inducir un mayor desarrollo económico, incentivando la competitividad empresarial a través de la generación de externalidades positivas y de la mitigación de aquellas de carácter negativo, y articulando institucionalmente a los diferentes actores para desarrollar proyectos comunes. Tal como otros autores, la CEPAL utiliza el concepto de aglomeraciones productivas (*clusters*) para identificar aquellas concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedoras de insumos y servicios especializados, junto a sus instituciones asociadas, en un área particular de actividad económica (CEPAL, 2005). Este concepto parte de la base de que la ubicación geográfica es una fuente importante de ventajas competitivas para las empresas asociadas, pues cuando éstas alcanzan un cierto nivel de masa crítica, se generan sinergias y externalidades positivas (Porter, M., 1990)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Existen otros conceptos análogos a la idea de cluster, que con mayores o menores variaciones, buscan identificar modelos o fórmulas de asociación territorial entre empresas: distritos industriales, redes, alianzas productivas, sistemas de innovación, cadenas, *filières*, polos de desarrollo, sistemas productivos locales, entre otros.

### RECUADRO 11

#### ¿UN NUEVO ENFOQUE PARA PENSAR EL DESARROLLO TERRITORIAL?

- “Hay un elemento común en los debates normativos sobre la urbanización, el desarrollo regional y la globalización. En su forma actual, estos debates insisten demasiado en la focalización geográfica: qué hacer en las zonas rurales o en los barrios pobres, qué hacer en los estados rezagados o en las zonas remotas, y qué hacer en los países más pobres o sin acceso al mar. El Informe replantea estos debates para sintonizarlos mejor con la realidad del crecimiento y el desarrollo. La realidad es que la interacción entre los lugares avanzados y atrasados es la clave para el desarrollo económico. La realidad es que las intervenciones espacialmente focalizadas son sólo una pequeña parte de lo que los gobiernos pueden hacer para ayudar a los lugares que no funcionan satisfactoriamente. La realidad es que, además de incentivos orientados a lugares específicos, los gobiernos tienen instrumentos de integración mucho más poderosos. Pueden crear instituciones que unifiquen todos los lugares y pueden poner en marcha una infraestructura que conecte unos lugares con otros. En el Informe se propone un nuevo equilibrio en estos debates normativos a fin de incluir todos los instrumentos de integración: instituciones que unifiquen, infraestructura que integre e intervenciones que focalicen”.

- “El crecimiento económico tiende a ser desequilibrado geográficamente. Los esfuerzos por difundirlo prematuramente pondrán en peligro el progreso. Dos siglos de desarrollo económico revelan que las disparidades espaciales de ingreso y producción son inevitables. Una generación de investigación económica revela que no hay ninguna razón válida para esperar que el crecimiento económico se extienda uniformemente en el espacio. Lo ocurrido en los países con una experiencia positiva de desarrollo revela que la producción se concentra cada vez más espacialmente”.

- “El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir -e incluso alentar- un crecimiento económico “desequilibrado” y, al mismo tiempo, garantizar un desarrollo incluyente. Pueden hacerlo gracias a la integración económica, promoviendo una mayor aproximación, en términos económicos, entre los lugares avanzados y rezagados. La mejor manera de conseguir esta integración es abrir las puertas a las fuerzas de mercado de la aglomeración, la migración y la especialización, en vez de combatirlas y oponerse a ellas. El acierto con que los mercados y los gobiernos colaboran mutuamente determina la velocidad y sostenibilidad de las transformaciones geográficas”.

Fuente: Banco Mundial, Una Nueva Geografía Económica. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009.

La CEPAL partió considerando la experiencia de países exitosos en alcanzar el desarrollo a partir de su base de recursos naturales, tal como los Estados Unidos, Canadá, Alemania, los países escandinavos, Australia y Nueva Zelanda, entre otros. La pregunta que orientó estos trabajos fue en qué medida grupos de empresas reunidas en una localidad geográfica dada, promovieron y se beneficiaron de economías de aglomeración, del intercambio de conocimientos y de la colaboración en aspectos estratégicos, con características de bienes públicos, con los restantes actores de la aglomeración. Estas ideas marcan un quiebre respecto de la línea tradicional de la CEPAL en materia de desarrollo económico (industrialización sustitutiva) y son desarrolladas a través de un programa de trabajo ejecutado durante 10 años (Ramos, J., 1998)<sup>16</sup>.

En este enfoque uno de los factores centrales es la gravitación del costo de transporte en el costo total. Ciertas actividades productivas se ubican, de preferencia, cerca de los recursos naturales; otras, cerca de los mercados que se va a abastecer, mientras que algunas pueden establecerse en cualquier lugar. Dado que existe, en general, una relación de dependencia recíproca entre materia prima, producto principal y subproductos, la posibilidad de que los agentes correspondientes se

<sup>16</sup> La idea de que en la región debía apostarse por esta senda fue lanzada en la segunda mitad de los noventa por Joseph Ramos, entonces Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

coordinen entre sí aumenta cuando se llevan a cabo en un solo sitio (Dirven, M., 2001 y 2004)<sup>17</sup>. También es importante que esta aglomeración de empresas alcance una masa crítica para desencadenar sinergias y procesos de aprendizaje e innovación. Así, los *clusters* inciden sobre la competitividad porque pueden generar aumentos importantes de productividad, determinan la dirección y los ritmos de los procesos de innovación y/o estimulan el desarrollo de nuevos negocios que se “desprenden” (*spin off*) de las actividades del cluster.

Las conclusiones de este trabajo validaron la tesis de que los países de la región deben apostar por una estrategia de desarrollo basado en sus recursos naturales, para lo cual se requiere de políticas públicas activas en el plano meso y microeconómico (CEPAL, 2005).

Otra línea de conexión de la CEPAL con el enfoque territorial proviene de la aplicación de políticas de planificación regional realizadas en América Latina a partir de la década del 60, cuando surgen los esquemas nacionales de regionalización (Boisier, S., 1992). Entendiendo que detrás del concepto de política regional (o territorial) existen cuatro ejes temáticos o mega políticas (ordenamiento territorial, descentralización, fomento al crecimiento económico y fomento al desarrollo social), CEPAL-ILPES se interesan por este tema considerando tres hechos centrales. Por una parte, el objetivo de incrementar la producción de bienes y servicios que es esencial en toda política de desarrollo se ve limitado con la excesiva concentración territorial del aparato productivo, en virtud del surgimiento de fenómenos de diseconomías externas y de aglomeración, que sobrepasan a los rendimientos crecientes virtuosos de la concentración. Por otra, este proceso de crecimiento origina desigualdades en la distribución de la renta, del bienestar y de las oportunidades, lo cual origina tensiones sociales y políticas, así como disparidades territoriales y fenómenos migratorios (Boisier, S., 2007). Finalmente, CEPAL considera que la descentralización es un elemento fundamental del proceso de adecuación de la gestión pública tanto a los nuevos enfoques del desarrollo económico y social como a los procesos de democratización que caracterizan a la región a partir de los años 80. De ella se espera que contribuya de una manera decisiva tanto a la eficiencia global como a la democratización, expresada en una creciente participación ciudadana para encarar soluciones cooperativas.

Gracias a sus constituciones federales (los casos de Argentina, Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela); a que se contaba con procesos previos de descentralización administrativa (los casos de Chile y Colombia); a que existía un valioso patrimonio cultural de autogobierno fuera del Estado (el caso del Estado Plurinacional de Bolivia), o, finalmente, a que la descentralización ha hecho parte de procesos de pacificación (el caso de varios países de Centroamérica), los países de la región, en su mayoría, han podido avanzar en forma relativamente rápida en materia de descentralización política. Sin embargo, una somera revisión de estos procesos permite apreciar que la contribución de la descentralización tanto a la eficiencia como a la participación es aún escasa. Por una parte, la autonomía de los municipios y/o regiones en la mayor parte de los países es aún muy limitada, dado la fuerza que todavía tienen las tendencias centralistas; por otra, la descentralización se ha acotado a la prestación de servicios de salud y educación, observándose pocos avances en los servicios orientados a promover el desarrollo local (Finot, I., 1997 y 2002).

## **f) La visión del FIDA**

El FIDA ha estado ejecutando proyectos que promueven el desarrollo rural y la reducción de la pobreza durante todo el período. Aunque no siempre se menciona en forma explícita el enfoque territorial, las conclusiones que este organismo saca luego de 20 años de trabajo en la región son coincidentes con los postulados básicos de este enfoque (FIDA, 2002).

<sup>17</sup> La importancia de la distancias y de los costos de transporte como elementos que determinan la localización espacial de las empresas fue planteada por Von Thünen en el siglo XIX, y es refrendada en un estudio sobre el sector lácteo de América Latina realizado por CEPAL, que demuestra que las granjas lecheras intensivas se ubican cerca de las grandes ciudades, lo mismo que las producciones industriales de alto valor (yogurt, queso fresco, leche fluida), mientras.



Por una parte, el FIDA señala que en la elaboración de políticas y programas dirigidos a combatir la pobreza rural los beneficiarios y el área geográfica deben estar claramente establecidos. También se indica que estos programas deben centrarse tanto en el aumento de la producción y la productividad agropecuarias como en el desarrollo de pequeñas industrias agropecuarias y de otro tipo. Los servicios proporcionados por medio de proyectos y programas de desarrollo rural han de diseñarse y prestarse de forma que respondan efectivamente a las necesidades de la población objetivo, ofreciendo servicios orientados a la demanda y adoptando prácticas participativas de seguimiento y evaluación.

Un rasgo interesante de esta estrategia es la valoración de las pequeñas poblaciones, de las ciudades de tamaño medio y de los corredores económicos, como entorno propicio para la reducción de la pobreza, al estimular la demanda de productos y servicios en los mercados locales y crear oportunidades de trabajo. Finalmente, el FIDA busca el fortalecimiento de las instituciones locales, tanto privadas como públicas, con objeto de que la opinión de los campesinos pobres tenga mayor influencia en las decisiones que les afectan. Aunque en muchas zonas rurales existe capacidad institucional, es necesario prestar más atención y ayuda a ese respecto (FIDA, 2002 y 2003).

En años recientes el FIDA ha continuado expandiendo su programa de trabajo a favor de la agricultura familiar y de pequeña escala, ejecutando programas con una perspectiva de desarrollo territorial. En un análisis preliminar llevado a cabo a fines del año 2006, veinte de los proyectos del FIDA en América Latina y el Caribe tenían este enfoque, representando una inversión total de 578 millones de dólares. Como ilustración de uno de estos proyectos el Recuadro 13 presenta el caso del PRODAP II.

#### **RECUADRO 12**

##### **EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FIDA: EL PRODAP II EN EL SALVADOR**

El objetivo del proyecto es incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre, reforzando sus organizaciones de base, incrementando la participación de los beneficiarios y transfiriendo gradualmente la responsabilidad de implementación. El proyecto se orienta a desarrollar las capacidades locales a fin de asegurar la sostenibilidad futura de los servicios. Los componentes del proyecto son los siguientes:

Desarrollo de las capacidades locales. Su objetivo es promover y fortalecer las organizaciones de base para que puedan formular y negociar sus demandas, realizar actividades de inversión social y económica, y administrar los servicios de extensión. Se consideran dos rubros principales: 1. Fortalecimiento de las organizaciones de base; y 2. Fondo de Inversiones Socio-Productivas (FISP).

Servicios de apoyo a la producción. Se proporciona a las organizaciones de base recursos financieros para garantizar la asistencia técnica para actividades agrícolas, comerciales y de desarrollo micro empresarial. Los aportes del proyecto disminuyen gradualmente a medida que los beneficiarios incrementan su contribución financiera y asumen la responsabilidad de los servicios de extensión.

##### **El PRODAP II y el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR)**

Al comparar las acciones del PRODAP II con el enfoque del DTR surgen algunas constataciones:

- (i) el proyecto otorga especial atención a los aspectos sectoriales, lo cual se evidencia en los esfuerzos dedicados a la transformación productiva. Sin embargo, va más allá de lo sectorial, tomando en cuenta su estrategia integral de vinculación con las diversas instituciones que operan en el territorio;
- (ii) varios aspectos de su estrategia tienen rasgos del enfoque del DTR: creación de oportunidades y fortalecimiento de capacidades locales; fortalecimiento del capital social como son las redes y alianzas

(continúa)

## Recuadro 12 (conclusión)

entre instituciones; empoderamiento individual y organizacional con énfasis en los aspectos de género; fuerte énfasis en la elevación de la autoestima y el incremento de los activos familiares y organizacionales, y; la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) tiene un rol importante en la toma de decisiones del proyecto a partir de las demandas de las familias beneficiarias.

Varias de estas características responden al hecho de que los proyectos operan en un marco político administrativo que no otorga suficiente importancia a los “territorios” como ejes del desarrollo económico y social. También es importante indicar que PRODAP II delega la administración y ejecución de proyectos y de fondos directamente a las organizaciones. Se promueve, asimismo, el intercambio de experiencias campesino-campesino entre las organizaciones; la formación de nuevos líderes y lideresas articulados a la gestión de servicios técnicos, mediante los enlaces gerenciales; el fortalecimiento de organizaciones económico productivas; y el establecimiento de vínculos con mercados dinámicos externos al territorio. La propuesta de intervención se traduce en un modelo de organización territorial que se sustenta en una zonificación inicial del área de impacto del proyecto, considerando su potencial, sus condiciones geográficas y sus recursos naturales.

El mecanismo de integración territorial, concertación, planificación conjunta, auto asistencia y capacitación horizontal ha generado una estructura organizativa que tiene relaciones funcionales entre organizaciones comunales y de productores vecinas, que presentan similares limitaciones en su entorno y en sus capacidades. Esta relación contribuye a la construcción de una identidad local y de dinámicas de intercambio de experiencias y redes de solidaridad que favorecen el desarrollo territorial. El proyecto incluye la novedad de proponer una transferencia de la gestión de los servicios de asistencia al productor directamente a las organizaciones de base capacitadas a lo largo de la ejecución del proyecto.

**Lecciones aprendidas**

La experiencia del PRODAP II ilustra el esfuerzo de aplicar diversas características del enfoque del desarrollo territorial rural a las condiciones adversas y cambiantes que enfrentan los países de la región. Dos contribuciones importantes han sido: (i) fortalecer las organizaciones de base para que puedan formular y negociar sus demandas y pequeños proyectos; y (ii) realizar actividades de inversión socio-económica y administrar los servicios de extensión. La implementación del proyecto ha logrado desarrollar un nivel de integración entre diferentes grupos de productores en distintas zonas del área del proyecto, y ha construido una red de intercambio de experiencias entre ellos, aportando a la territorialidad y la visión integrada del territorio. Sin embargo, el desarrollo de esta experiencia ha permitido constatar, asimismo, que estos procesos requieren de tiempo y recursos para consolidarse.

En conjunto, el modelo de intervención planteado, que combina características del DTR con rasgos específicos de América Latina, muestra rasgos positivos en términos de eficiencia y sostenibilidad, que se originan en el fuerte énfasis otorgado a los procesos de transferencia y desarrollo de capacidades locales, no obstante las restricciones del marco económico global.

Fuente: Elaborado a partir de FAO y Banco Mundial. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión, el caso de PRODAP II (Octubre 2008), desarrollado en colaboración con el FIDA.

**g) La visión de USAID**

Aunque la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) no utiliza en forma explícita el enfoque territorial, consideramos que el concepto es parte de su estrategia en la medida en que financia proyectos locales de desarrollo destinados a promover mejoramientos agrícolas y enfrentar la pobreza rural.

En el año 2001 la USAID aprueba una estrategia provisional de desarrollo agrícola focalizada en cuatro temas: movilización de la ciencia y tecnología para reducir el hambre y la pobreza, desarrollo de oportunidades de comercio para los productores, reducción de la brecha de

conocimientos a través de capacitación e investigación adaptativa a nivel local y promoción de una agricultura sustentable y una adecuada gestión ambiental (USAID, 2004).

Para el éxito de esta estrategia los productores requieren capacitación y apoyo en infraestructura, políticas públicas adecuadas y esquemas de buen gobierno que incentiven la co-responsabilidad, así como una sólida y progresiva base institucional que apoye su participación en los mercados. Bajo esta perspectiva, USAID busca asociarse con países que se comprometan con:

La implementación de políticas que incentiven el incremento de la productividad agrícola y la adecuada gestión de los recursos naturales

Inversiones en infraestructura que hagan mas eficiente la operación de los mercados

La construcción de instituciones de investigación que asegure el flujo de tecnologías nuevas, adaptadas a la realidad de los productores y las empresas agroindustriales

El apoyo a la expansión de sistemas de capacitación, educación y comunicación que entreguen la información necesaria para insertarse en los mercados.

Siguiendo estas orientaciones, USAID pone en marcha un Programa de Diversificación Agrícola en diversos países de la región, orientado a generar condiciones para aprovechar las oportunidades comerciales que surgen de la implementación de los acuerdos comerciales que son negociados en esos años por Estados Unidos y algunos países de la región (USAID, sin fecha y Medlicott, A., 2008). Estos proyectos buscan fomentar la exportación de productos agrícolas hacia los Estados Unidos y hacia otros mercados externos, introduciendo paquetes tecnológicos avanzados, con el apoyo de componentes de asistencia técnica, microcrédito, infraestructura y de redes de apoyo comercial que enlazan a los proveedores locales con la demanda de los mercados.

**CUADRO 8**  
**EL NUEVO PARADIGMA RURAL**

	Antiguo enfoque	Nuevo enfoque
Objetivos	Per-ección, renta agrícola, competitividad de las explotaciones	Competitividad de las zonas rurales, valorización de las fortalezas locales, explotación de recursos no utilizados
Sectores claves focalizados	Agricultura	Diversos sectores de las economías rurales (ejemplos: turismo rural, industria, tecnologías de la información y de la comunicación)
Herramienta principal	Subvenciones	Inversiones
Actores claves	Administraciones nacionales, agricultores	Todos los niveles de administración (supranacional, nacional, regional y local), diversos actores locales (públicos, privados, ONG)

Fuente: OCDE, The New Rural Paradigm: Policies and Governance, 2006

### **RECUADRO 13**

#### **PROYECTO LEADER COMO REFERENCIA DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LA REGIÓN**

1. En la Unión Europea el enfoque territorial se expresa fundamentalmente a través del proyecto LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), iniciativa comunitaria de desarrollo rural que parte en 1991. Este proyecto implica una fuerte movilización de recursos en el medio rural y se ejecuta en paralelo a la Política Agrícola Común (PAC), dirigida específicamente a apoyar la competitividad del sector agrícola.

Los principios que orientaron la operación de LEADER I son: enfoque local; estrategia ascendente; enfoque multisectorial integrado; alianzas horizontales; redes de trabajo territoriales, formales y no formales. En 1994 se crea LEADER II, que mantiene los principios de la fase anterior pero pone el énfasis en la innovación y descentralización. En el año 2000 se crea LEADER +, que mantiene las orientaciones anteriores, pero enfatiza la experimentación de enfoques nuevos que enriquezcan la política de desarrollo rural de la UE.

El Proyecto LEADER opera a través de agentes locales organizados en Grupos de Acción Local (GAL) para impulsar proyectos locales de diferentes tipos:

- La adquisición de capacidades
- El apoyo técnico al desarrollo rural
- La formación y las ayudas a la contratación
- El turismo rural
- Las pequeñas empresas, la artesanía y los servicios
- La valoración y la comercialización
- La conservación y mejora del medio ambiente y el entorno
- La cooperación transnacional
- El seguimiento y la evaluación

Entre 2000 y 2006 el Proyecto LEADER+ movilizó 5.045 millones de euros, de los cuales 2.020 millones fueron aporte de la UE (FEOGA) y el saldo restante de contribuciones públicas y privadas. Este elemento marca una diferencia importante con la mayor parte de los países de la región, que tienen fuertes limitaciones presupuestarias para iniciativas de este tipo.

2. En 2003 se crea el proyecto EXPIDER (Experiencias Pilotos de Desarrollo Rural en América Latina), apoyado por el BID, para transferir la experiencia del Proyecto LEADER a los países de la región. El proyecto se aplica en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Honduras, siendo una de las referencias en la discusión latinoamericana sobre enfoque territorial.

Fuente: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/139\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/139_es.pdf)

#### **RECUADRO 14**

##### **OCDE: HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO RURAL**

Tres factores influyen especialmente en la elaboración de las políticas rurales en los países de la OCDE.

- “La creciente importancia que la sociedad (urbana y rural) les da a los servicios (amenities) naturales y culturales que brindan los espacios rurales.
- La descentralización y la evolución de la política regional
- Las presiones que se ejercen a favor de la reforma de la política agrícola (subvenciones)”

Los dos primeros factores influyen también en los países de América Latina y El Caribe, pues se observan los mismos fenómenos. El tercer factor está asociado a la aplicación de subsidios agrícolas y por tanto no aplica exactamente a la realidad de la región.

Fuente: Elaboración propia. OCDE, *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, 2006.

#### **h) La visión de GTZ**

El desarrollo rural, junto con los enfoques de promoción sectorial, ha jugado un papel muy importante por muchos años en la cooperación alemana para el desarrollo. Siguiendo la tendencia internacional, los proyectos en esta área fueron reducidos drásticamente en las últimas décadas. Recién en los últimos años y bajo las demandas de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* presentadas ante la comunidad internacional, se le ha dedicado una mayor atención al desarrollo rural.

En el año 2001, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) publicó un marco de referencia para el desarrollo rural (BMZ, 2001) de carácter vinculante para las organizaciones ejecutoras alemanas de cooperación para el desarrollo (GTZ, KfW, InWEnt, CIM, DED) y de recomendación para las otras organizaciones cofinanciadas por el BMZ.

En los últimos años, las condiciones básicas para el desarrollo rural han cambiado mucho. Factores como la creciente globalización en el comercio de productos agrícolas, los impactos cada vez más evidentes del cambio climático y la amenaza a la biodiversidad, la creciente importancia de los biocombustibles acompañada por el peligro de competencia entre la producción de alimentos y de energía, la exacerbada competición por agua por parte de diferentes grupos de usuarios, la mayor demanda de alimentos como consecuencia de una población creciente y el aumento del poder adquisitivo de los países emergentes, deben ser considerados para un desarrollo sostenible.

Las condiciones económicas y políticas también han cambiado. Muchos países descentralizan su administración y transfieren el poder de decisión a niveles regionales y comunales. Por este motivo, aspectos como el desarrollo de las instituciones relevantes y el buen gobierno a nivel regional son cada vez más importantes para el Desarrollo Territorial Rural.

Estos nuevos y complejos desafíos demandan nuevos conceptos, basados en experiencias y mejores prácticas para el desarrollo de territorios rurales. Como consecuencia de esta complejidad, se requiere de un alejamiento de los enfoques tradicionales sectoriales hacia una concepción territorial fortalecida.

El Desarrollo Territorial Rural se caracteriza por los siguientes aspectos:

- La valorización del potencial de desarrollo endógeno de espacios específicos (por ejemplo espacios de planificación, espacio natural, espacio económico transfronterizo, espacio cultural tradicional).

- El enlace e integración territorial de políticas sectoriales.
- La cooperación entre diferentes actores públicos, la economía privada formal y la sociedad civil, así como la promoción de la participación de la población en el proceso de desarrollo.
- La integración de enfoques de promoción en estructuras existentes del Estado y de la sociedad civil en diferentes niveles.
- El fortalecimiento y el desarrollo de un marco institucional de gobernanza para el territorio.

Los elementos centrales del Desarrollo Territorial Rural son:

a) Gestión de procesos: El desarrollo en un territorio determinado se funda siempre en procesos de negociación y de comunicación en los cuales participan todas las partes interesadas. En este contexto, es indispensable ponerse de acuerdo sobre los objetivos de desarrollo, que deben contar con la aprobación de las partes interesadas y ser compatibles con los principios de sostenibilidad. Como cada una de las partes tiene distintos intereses, es necesario llegar a un consenso o negociar verdaderas concesiones.

b) Enfoque sistémico y multisectorial. El Desarrollo Territorial se rige por la idea de crear condiciones de bienestar social para los habitantes de un territorio determinado. La satisfacción de sus necesidades básicas es tan importante como la conservación de los recursos, el desarrollo de mercados para los productos regionales y la posibilidad de la población de acceder a estos mercados bajo su propia responsabilidad y en beneficio propio, de participar en los procesos de toma de decisiones y de tener acceso a la justicia. Para alcanzar estos objetivos múltiples se requiere de un proceso de planificación sistémico y de acciones coordinadas y colectivas con las instituciones de contraparte, con el fin de realizar acciones coherentes y evitar actividades descoordinadas.

c) Enfoque incluyente: En el desarrollo territorial es necesario adaptar el enfoque de la intervención a los intereses de todos los habitantes y grupos de usuarios de este territorio. Aquí también se consideran los intereses de grupos que se encuentran fuera del territorio pero que permanecen en interacción con él. El desarrollo territorial requiere de un análisis exacto de las necesidades de los diferentes grupos poblacionales y de su coordinación detallada con la intervención. La participación activa de grupos desfavorecidos (por ejemplo mujeres, jóvenes, minorías étnicas, miembros de castas más bajas o de minorías religiosas) en los procesos de identificación y decisión de las medidas de desarrollo debe de ser asegurada, así como la repartición justa de los beneficios y las ventajas derivadas de estas medidas.

d) Organizaciones civiles: Con el fin de obtener un equilibrio entre los intereses de los diversos grupos, es importante fomentar su organización. En el desarrollo territorial los diferentes grupos de interés, organizaciones productivas, cooperativas, sindicatos, cámaras y asociaciones patronales son considerados importantes organizaciones civiles y en la mayoría de los casos organizaciones de ciudadanía establecidas. Otro tipo de agrupaciones importantes pueden representar grupos religiosos o étnicos. Los procesos de negociación son una base del cambio y del desarrollo y deben tener lugar entre los distintos grupos, así como entre los grupos y los cuerpos administrativos y políticos.

e) Interacción entre los territorios: Todos los territorios mantienen relaciones entre sí (por ejemplo relaciones ciudad-campo, relaciones entre regiones con estructuras más y menos fuertes, pero también, relaciones entre usuarios corriente arriba y corriente abajo dentro de un sistema de agua), que deben cultivarse y promoverse. Los aspectos específicos de cada uno de los territorios (áreas rurales versus urbanos) deben ser considerados y el territorio en su totalidad, incluyendo sus interacciones con otros territorios, debe ser concebidos como un sistema.

El nuevo enfoque de Desarrollo Territorial Rural está construido sobre elementos tradicionales de eficacia comprobada. Los aspectos nuevos están conformados por un mayor enfoque territorial y el fortalecimiento de instituciones que le proporcionen al territorio identidad y estructura.

### **RECUADRO 15**

#### **ENFOQUE TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA DE LA GTZ**

##### **Estado Plurinacional de Bolivia**

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la GTZ ha trabajado por más de 30 años en desarrollo rural con un fuerte énfasis en riego en tres regiones diferentes del país. En la nueva fase del programa PROAGRO, a partir de 2011, agua para agricultura seguirá siendo un tema central, ampliado por un enfoque de adaptación de áreas rurales al cambio climático. Así mismo, aspectos como el manejo integral de cuencas y la colaboración con los municipios y los programas nacionales de desarrollo rural juegan un papel importante. El desarrollo tecnológico para la agricultura ante la situación del cambio climático y la comercialización de productos en una forma eficiente y con valor agregado asegurará que el agua, cada vez más escasa, contribuya al máximo a la reducción de la pobreza y a al uso sostenible de la tierra.

Para mitigar el cambio climático, el uso más eficiente de la energía es de gran importancia. Cocinas eficientes que utilizan solamente alrededor de 30 % de la leña utilizada en cocinas tradicionales en el campo, la reforestación con especies de crecimiento rápido para la provisión de leña y madera de construcción que a su vez estabilizan las laderas de las cuencas de agua, y técnicas eficientes de riego que minimizan la erosión de los suelos, forman parte integral del manejo de cuencas.

Uno de los puntos clave que se aspira en cooperación con el gobierno nacional, las regiones y los municipios es la mejor atención a la población infantil y juvenil en la educación primaria y mayores oportunidades para la educación secundaria y vocacional, con el fin de proveerle a las nuevas generaciones oportunidades para una vida digna fuera de la agricultura familiar en zonas marginales con poco potencial de desarrollo.

##### **Nicaragua**

El manejo sostenible de los recursos naturales renovables es punto de partida del Programa MASRENACE en Nicaragua. El gobierno nacional, las autoridades de las regiones autónomas y de los municipios reciben apoyo en forma de consultorías, capacitaciones y financiamientos para proyectos definidos de manejo de recursos naturales renovables y de su uso sostenible en beneficio de los pobladores. Para lograr esto en una forma transparente, el programa apoya a las autoridades en los diferentes niveles en planes de ordenamiento territorial y en el desarrollo del marco legal y técnico de manejo. Este proceso de planificación y ejecución se desarrolla en una forma participativa con los pobladores, incluyendo representantes de los pueblos indígenas, mujeres y jóvenes.

Este ordenamiento territorial toma en cuenta las zonas de alto riesgo, especialmente de inundaciones como consecuencia de los huracanes, que azotan la región con mayor frecuencia debido al cambio climático.

El desarrollo económico en los municipios rurales esta fomentándose a través del apoyo a la formación de cadenas de valor entre productores, procesadoras y comerciantes o exportadores, por ejemplo para la comercialización de cacao, café y otros productos provenientes de la agricultura familiar. Este fomento se logra, por ejemplo, en forma de una cooperación con empresas exportadoras que apoyan en el manejo de calidad de los productos y ofrecen contratos de compra a las cooperativas de productores familiares, mejorando así el ingreso de las familias rurales y la seguridad alimentaria.

## i) La visión de AECID

La experiencia española y europea en desarrollo rural marcan en cierta medida las características del apoyo al desarrollo rural de la región por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La importancia de la puesta en valor del patrimonio rural, la visión sistémica del desarrollo y, especialmente, la multifuncionalidad de las áreas rurales, que no restringe la solución de la pobreza rural a las actuaciones en el sector agrario (sin dejar de reconocer su importancia central) tal vez sean los hechos en que más clara se hace esa transmisión.

Por razones evidentes, Iberoamérica es la región geográfica más relevante para la Cooperación Española: casi la mitad de los fondos de la AECID se destinan anualmente a estos países, superando en 2007 los 262 millones de euros (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2008)<sup>18</sup>. El Tercer Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 contempla el desarrollo rural y el enfoque territorial como una de sus prioridades sectoriales, con los siguientes objetivos: (Consejo de Ministros, 2009).

- Apoyo a la formulación y articulación de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial, vinculando los procesos que acontecen en el ámbito territorial y nacional, y la promoción, coordinación y articulación de las políticas públicas.
- Fomento de la participación social de las personas a escala territorial, comunitaria y local y familiar en los procesos de toma de decisión, con un claro enfoque de género.
- Promoción de la organización y el asociacionismo de la pequeña agricultura, pesca artesanal y manejo de bosques y cuencas.
- Fomento de la negociación y la acción conjunta entre los diversos agentes públicos y privados de los territorios rurales, apoyando instituciones formales o informales de participación y concertación local.
- Apoyo a un desarrollo empresarial diversificado, cadenas productivas, agregación de valor en el territorio y fomento de empleo rural no agrícola.
- Apoyo a los mercados locales que favorezcan la producción y consumo local de alimentos.
- Dotación de infraestructura agraria (almacenamiento, conservación, transformación y comercialización) y rural.

En definitiva, en torno al 10% de los fondos bilaterales que la AECID destina a Iberoamérica están vinculados a actuaciones de desarrollo rural y agrícola, de forma que al menos la mitad de los recursos dedicados al desarrollo rural vienen llegando al subcontinente (el 30,7% en 2007). A lo largo del período 2004-2008, y especialmente a partir de 2009, se produce un cambio en los instrumentos empleados por AECID: los proyectos estrictos de desarrollo rural han sido sustituidos en buena medida por actuaciones integrales y multisectoriales vinculadas al medio ambiente y de seguridad alimentaria, con especial incidencia en el rol de las instancias regionales y el apoyo a sus estrategias de desarrollo agrícola, rural y ambiental.

---

<sup>18</sup> El total de la AOD bilateral destinada a América Latina ascendió a 1010 millones de euros, un 36,63% del total de la AOD bilateral asignable geográficamente.



**RECUADRO 16****EL APOORTE DE JANVRY Y E. SADOULET**

Estos autores participan en el debate sobre desarrollo territorial, realizando diversos estudios sobre las dinámicas de los espacios rurales en los países de la región. Estos estudios dan cuenta de los cambios en las estructuras de empleo y de la emergencia de nuevas fuentes de ingreso para los habitantes del campo.

Con estos antecedentes se identifican seis nuevas oportunidades que deberían ser incorporadas en un enfoque alternativo para enfrentar la pobreza rural. Ellas son:

- La expansión de la nueva agricultura
- La industrialización de las áreas rurales
- El incremento de la integración entre las áreas rurales y urbanas
- Los progresos en *governance* y descentralización
- La expansión de las organizaciones de la sociedad civil en las áreas rurales
- El incremento de la demanda por servicios ambientales

A partir de allí se plantea que el enfoque territorial debe ser capaz de establecer nexos entre áreas rurales marginales con las áreas más avanzadas, así como incrementar la diversificación de fuentes de empleo y de ingresos a través de la promoción de la pluriactividad y de la generación de nexos con los centros urbanos. Tal como en otros autores, se propone un procedimiento operativo para implementar el enfoque que considera diversas dimensiones: definición de la región y de sus nexos con los niveles nacional y local; definición de las transformaciones institucionales, productivas y sociales que se busca lograr en cada región, incluyendo las iniciativas específicas requeridas para llevarlas a la práctica. Finalmente el enfoque de desarrollo rural territorial es considerado como parte de una estrategia nacional, lo cual implica trabajar en las áreas de la medición de impacto, *accountability* y aprendizaje participativo.

Fuente: De Janvry, A. y Sadoulet, E. Toward a territorial approach to rural development. U. de California at Berkeley. Prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean. "Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21 Century". Costa Rica, October, 2004.

### **RECUADRO 17**

#### **EL APOORTE DE RIMISP: DESARROLLO TERRITORIAL RURAL**

RIMISP se plantea en forma específica acerca de la discontinuidad espacial del crecimiento económico:

¿“Cuáles son los factores determinantes de dinámicas de desarrollo territorial caracterizadas por un ciclo virtuoso localizado de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental”? ¿“Qué tipo de acción pública deliberada -incluyendo a las políticas públicas, pero no restringidas únicamente a ellas- puede ser efectiva en el estímulo o promoción de este tipo de desarrollo territorial rural”?

A partir de allí, RIMISP propone un enfoque que denomina Desarrollo Territorial Rural (DTR), que es formalizado de la siguiente manera:

“El DTR es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza.

Sobre esta base, RIMISP establece criterios operativos para orientar el diseño de políticas o estrategias dirigidas a enfrentar la pobreza rural:

- (i) La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar en forma simultánea;
- (ii) Se debe operar con un concepto ampliado de lo rural (inclusión de núcleos urbanos);
- (iii) El territorio es definido como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente;
- (iv) Se debe considerar explícitamente la heterogeneidad de los territorios;
- (v) Se debe convocar a la diversidad de agentes del territorio;
- (vi) Se requiere de una compleja arquitectura institucional;
- (vii) Hay que formular y gestionar con horizontes de mediano y largo plazo.

También formula una tipología de territorios rurales que considera dos ejes, el grado de desarrollo de las transformaciones productivas y el de las instituciones locales, de adonde resultan cuatro tipos:

Tipo I: Han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.

Tipo II: Si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.

Tipo III: Se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.

Tipo IV: En franco proceso de desestructuración social y económica.

Es interesante hacer notar que esta definición de DTR explicita la noción de “cambio institucional y productivo”, lo cual supone intervenir en el ámbito de las asociaciones políticas y civiles, y al mismo tiempo, en el ámbito de la economía y de la producción. En relación a este último punto, también es interesante la ausencia de una referencia explícita a la agricultura como actividad económica relevante y/o como factor que para se incide en lo ambiental.

También se indica que el DTR “se lleva a cabo en determinadas localidades”, lo cual lleva a acciones que tienen un marcado carácter local, pero que se encadenan en forma ascendente.

Fuente: Schejtman A. y Berdegú, J., 2007.

### III. Lecciones aprendidas: un balance

#### A. ¿Qué aporta el territorio?

En la academia, en los gobiernos y en las agencias existen diferentes definiciones conceptuales acerca de lo que es un territorio, aunque quizás todos podrán compartir una definición que se apoye en los siguientes elementos: (i) “un territorio es un espacio acotado, con límites más o menos precisos, apropiado por un grupo social”; (ii) “un sentimiento o una conciencia de pertenencia por parte de sus habitantes”; (iii) “la existencia de formas de autoridad política y de reglas de organización y de funcionamiento”.<sup>19</sup>

Esta definición se aleja de los enfoques neoliberales, en donde la economía regional y la gestión del territorio es un resultado “espontáneo” del juego de variables macroeconómicas. Muy por el contrario, esta visión reconoce que “las políticas, programas y proyectos orientados hacia el desarrollo rural, pero que parten desde una concepción territorial, tienen una serie de ventajas. Una de ellas es que ayuda a entrever y entender las interrelaciones que se dan en el territorio y, por ende, la necesidad de coordinación de las distintas visiones y acciones de corte sectorial. Otra es que ayuda a tener una mirada multidisciplinaria hacia el desarrollo y sus múltiples requerimientos y equilibrios. Otra todavía es que permite dar sentido y contenido a proyectos de desarrollo para un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades, y de un sentido de identidad y propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados. El enfoque territorial además presenta una oportunidad de construir de manera participativa y consensuada entre los actores involucrados (el Estado, el empresariado, las organizaciones y la población) nuevas propuestas de crecimiento, inversiones y sostenibilidad con un enfoque de respeto a la cultura local” (Dirven, M., no publicado).

<sup>19</sup> Se tomó esta definición de: Brunet, R., Ferras, R., Théry, H., 1992. *Les mots de la géographie: dictionnaire critique*. Montpellier/Paris/Reclus/La documentation française. Existe una similitud, por ejemplo, entre esta definición y las empleadas por otros autores. Schejtman y Berdegúe definen que un territorio rural es “*un espacio rural con una identidad socialmente construida*”. Op. cit. IICA, por su parte, señala que un territorio es “*un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único- dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos*”. (Sepúlveda, S., Rodríguez, A. et al., 2003).

Quienes han trabajado aplicando el enfoque territorial reconocen la validez de esta unidad de análisis. Sin embargo, en esta corriente es posible identificar diversas líneas de pensamiento, que van desde los enfoques endógenos del desarrollo regional, en donde casi se autonomizan las dinámicas de ciertas regiones o distritos industriales, haciendo una especie de “fetichización” del territorio o de lo local, hasta los enfoques intermedios, más equilibrados, que reconocen las dimensiones endógenas de las economías regionales, insertándolas al mismo tiempo en una determinada “dinámica” de las cadenas y en un determinado marco macroeconómico.

## 1. Logros del enfoque territorial

Al revisar 10 años de implementación del enfoque territorial visualizamos diferentes avances conceptuales que es necesario aquilatar. ¿Qué nos dice la revisión de esta experiencia?

Se aprecia, en primer lugar, la instalación de una mirada amplia acerca de lo rural, que incluye muchas perspectivas. Por una parte está la valorización de la agricultura, la industria, el turismo y otras actividades productivas y de servicios, como elementos fundamentales para promover el crecimiento económico, el bienestar de la población, la inclusión social y la reducción de la pobreza. Por otra, el enfoque territorial da cuenta de las conexiones entre espacios rurales y urbanos y entre áreas marginales y áreas avanzadas como opción para acelerar el crecimiento. La valoración del mercado como factor que orienta la ejecución de planes y estrategias también es hoy objeto de un amplio consenso. Finalmente, el enfoque territorial ha generado nuevos modelos de gestión, más descentralizados y participativos, que con mayor o menor éxito, han permitido ejecutar programas públicos más capaces de procesar y estructurar las demandas locales.

Identificamos sin embargo una polaridad que esconde matices y lecciones que aprender. Algunos indican que ha habido pobres resultados en la búsqueda de mecanismos que generen sinergias y que tengan impacto.<sup>20</sup>

Otras voces señalan problemas para operacionalizar el enfoque territorial. Por un lado se señala que la falta de una “oferta” unificada y de un enfoque consensuado sobre desarrollo territorial ha llevado a la mayoría de los países a desarrollar sus propios enfoques y experiencias (GIADR, 2007). Otros opinan por el contrario que a nivel instrumental hay pocos avances aportados por el enfoque territorial (Sumpsi, J.M., 2006).

A pesar de estas voces críticas, la revisión de la experiencia de aplicación del enfoque revela un fuerte interés instrumental, orientado a la búsqueda de resultados. Ello se expresa en la edición de manuales operativos, dirigidas a técnicos de terreno, tales como las publicaciones del IICA o el manual REED impulsado por GTZ, o las publicaciones y los cursos de gestión pública prestados por CEPAL-ILPES, dirigidos a profesionales vinculados a políticas públicas. Los trabajos de RIMISP, A. de Janvry, E. Sadoulet y otros autores, aunque se inscriben en un ámbito más académico, también hacen propuestas para tipificar territorios y para secuenciar los procedimientos de intervención. Todos estos trabajos tienen un énfasis prescriptivo que expresa una voluntad por orientar las intervenciones de terreno para lograr resultados. Los trabajos de USAID, por otra parte, están claramente orientados a la obtención de impactos económicos mensurables, lo mismo que los proyectos impulsados por el BID, el Banco Mundial, FIDA, AECID o GTZ. Los gobiernos, finalmente, están obligados a la acción y en los últimos años han desarrollado múltiples esquemas de ejecución de políticas públicas, algunas de ellas con mucho éxito.

<sup>20</sup> En la última reunión del GIADR (abril 2009), se señala que “hay un clima de frustración”. Otros hablan de una “retórica” del enfoque territorial. (Favareto, A., 2006).

## 2. ¿Qué es realmente el enfoque territorial?

Existen autores que señalan que el enfoque territorial es todavía una intuición, que todavía no alcanza “el status de una nueva teoría para la acción o un nuevo paradigma, en el sentido estricto del término” (Escobar, G. y Schejtman, A., 2005).

Según estos autores, existirían tres factores que impiden este avance: (i) la insuficiente integración de los avances teóricos disciplinarios; (ii) la insuficiente evidencia sobre la eficacia de los nuevos enfoques, debido a que las experiencias aún son pocas y recientes, y; (iii) el que los organismos internacionales y los gobiernos aún no terminan de dar paso de la visión a la acción (Escobar, G. y Schejtman, A., 2005).

Estas afirmaciones sugieren varias líneas de reflexión. En el plano de la epistemología, se plantea la posibilidad de generar una nueva teoría, que integre los avances de las diferentes disciplinas involucradas en el desarrollo rural. Esto implica considerar al desarrollo territorial como una línea estructurada de pensamiento que sintetiza aportes conceptuales realizados por la agronomía (y la zootecnia), la economía, la sociología, la antropología, la geografía, la ingeniería ambiental, el derecho, la administración pública, las ciencias políticas y otras disciplinas conexas.

Otra opción menos exigente es considerar a este enfoque como a un corpus de conceptos, métodos y prácticas institucionales, que es aplicado en la ejecución de programas de desarrollo local, en forma más o menos coherente. Situándonos en esta perspectiva, la literatura y la experiencia de los proyectos de desarrollo rural indica que hay avances consolidados y áreas en las que existen grandes consensos.<sup>21</sup>

En materia de participación, por ejemplo, se han producido quizás los mayores avances pues en todos los países existen experiencias exitosas y metodologías de trabajo cuyos resultados están comprobados. Otra innovación importante está referida a la asignación de los recursos públicos: en muchos países surgen los concursos de proyectos y en algunos de ellos se avanza en la informatización de estos procesos para hacerlos más transparentes y para promover la rendición de cuentas. Otra tendencia interesante se refiere a una mayor contractualización de las intervenciones públicas y privadas, que apunta a fomentar la co-responsabilidad de los actores y que se expresa a través de agendas territoriales, agendas por rubros, contratos entre el sector público y privado, contratos entre organismos públicos y contratos entre privados. Finalmente consignamos diversos instrumentos de fomento para entregar bienes públicos en riego, micro-créditos, asistencia técnica o capacitación, entre otros avances.

---

<sup>21</sup> Esto nos permite decir que todos los conceptos y las prácticas de desarrollo rural que actualmente se utilizan por parte de gobiernos, ONG y agencias pueden ser asimilados al enfoque territorial, más allá de que algunos actores no usen este enfoque en forma explícita. Este punto es relevante y amerita una mayor discusión: existen autores que temen que se esté produciendo una banalización del enfoque territorial (A. Shejtman; M. Dirven, comunicación personal). Por ejemplo, hay casos de proyectos territoriales que sólo son una suma de micro-proyectos de nivel municipal y que no serían una expresión del enfoque territorial. En esta misma perspectiva, los proyectos que están centrados sólo en la producción agrícola, o que no tienen vínculos con los sectores urbanos, tampoco podrían ser considerados como parte del enfoque territorial.

**CUADRO 9**  
**ALGUNOS INSTRUMENTOS DISEÑADOS PARA ENTREGAR BIENES PRIVADOS A**  
**PRODUCTORES Y HABITANTES RURALES DESARROLLADOS**  
**DURANTE EL PERÍODO 2000-2009**

Área temática	Instrumento	Génesis **
Sistemas de micro-crédito	INDAP y BancoEstado (Chile)	Diseñado por el gobierno
	Fondo de la ONG Instituto Elo Amigo (Brasil)	Diseñado por la ONG
	Banrural S.A. (Guatemala)	Diseño local (público-privado)
	Red Financiera Rural e Instituto de Economía Solidaria (Ecuador)	Diseño nacional privado
	KREDIFANM (Haití)	Diseño por el Estado
Sistemas de riego	Ley 18.450 de riego campesino (Chile)	Diseño de IICA y Estado
	Alianza para el Campo (a partir de 2008, Programa Activos, Soporte y otros) (México)	Diseñado por el gobierno
	Otros	
Sistemas de asistencia técnica	Transferencia técnica horizontal (campesino-campesino) (FIDA-COSUDE Perú); experiencia Nicaragua?	Diseñado por FIDA-gobierno
	Dominios de recomendación (PESA Bolivia (Est. Plur. de), Haití)	Diseñado por FAO-gobierno
	Sistemas tercerizados SAT/PRODESAL-INDAP (Chile)	Diseño inicial del Banco Mundial (1977). Después ajustes del gobierno
	GAVATT, Agencias de Innovación y otros (México)	Diseñado por el gobierno
	Grupos de pares: GTT (Chile, Ecuador)	Diseñado por el gobierno
	Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA), Colombia	Diseñado por el gobierno
	Otros	
	Sistemas presenciales (múltiples países)	
	Sistemas e-learning (FMM, Colombia)	Diseñado por los gremios privados
	Plataforma de Educación a Distancia (Uruguay)	Diseñado por IICA, Oficina Uruguay
Sistemas de capacitación	CECADI Centro de Capacitación a Distancia	
	Módulos de Capacitación Líderes Rurales (C. Rica)	Diseñado por IICA, Sede Central
	Otros	Diseñado por IICA, Costa Rica
Fondos de Tierras	PTT (El Salvador)	Diseñado por el gobierno
	PACTA (Honduras)	Diseñado por el gobierno
	FONTIERRA (Guatemala)	Diseñado por el gobierno
	CONADI (Chile)	Diseñado por el gobierno
	FEPP (Ecuador)	Diseño privado
	Programas de Reforma Agraria Brasil	Diseñado por el gobierno
	Otros	
Encadenamientos (contratos privados)	Negocios Inclusivos (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia (Est. Plur. de), CA)	Diseño privado (SNV)
	Programas de Proveedores (México, Chile)	
	Exportación directa (FINTRAC Honduras)	Diseñado por el gobierno
	Otros	Diseño de USAID

\* Por bienes privados entendemos a aquellos que son apropiables en forma individual por parte de los productores y habitantes rurales; un bien público, por el contrario, es aquel que produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquel que produce efectos para terceros, o externalidades que no son susceptibles de internalizarse. En otros términos, es aquel bien que se produce para todos o no se produce puesto que no se puede excluir a otros.

\*\* La identificación del organismo responsable de la génesis o el diseño de estos programas es relativa, por cuanto sólo se ha mencionado al organismo principal. Muchas de las ideas y diseños provienen de un vaivén complejo de influencias difíciles de rastrear.

**CUADRO 10**  
**ALGUNOS INSTRUMENTOS DISEÑADOS PARA ENTREGAR BIENES PÚBLICOS A**  
**PRODUCTORES Y HABITANTES RURALES DESARROLLADOS DURANTE EL**  
**PERÍODO 2000-2009**

Instrumentos	Experiencias	Génesis *
Planes y presupuestos participativos	Mesas de concertación ( Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, México, Honduras, otros) Otros	Diseños del gobierno
Administración de fondos públicos	Fideicomisos estatales (México) Fondo para el Desarrollo Regional (Minas Gerais, Brasil) Programa Sectorial Prorural (Nicaragua) Otros	Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno Diseño gobierno, privados y donantes
Diagnóstico y planificación de micro-regiones y territorios	Metodología IICA Metodología REED Metodología RIMISP Otros	Diseñado por IICA Diseñado por GTZ Diseñado por RIMISP
Contratos gobierno central-regiones-municipios	Anexos Técnicos Federación-Estados (México) Convenios de Programación (Chile) Otros	Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno
Agendas público-privadas por rubro	Comisiones por Rubro (Honduras) Comités Sistema Producto (México) Comisiones Nacionales de Rubros (Chile) Mesas de Concertación (Ecuador) Otros	Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno
Agendas público-privadas Territoriales	Misión Rural (Colombia) Agencias de Desarrollo Productivo (Chile) Unidades Rurales Territoriales (Brasil) Grupos de Acción Local en Territorios. ¿Costa Rica, Honduras, El Salvador Otros	Diseño gobierno c/apoyo IICA Diseño gobierno c/apoyo BID Diseñado por el gobierno Diseñado por el Gobierno, incluyendo municipios, con apoyo del IICA
Sistemas de concursos para asignar fondos	Concursos campesinos ( Perú) Concursos públicos: Alianza para el Campo (México) Concursos de instrumentos de fomento (Chile) Otros	Diseño de FIDA-gobierno Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno
Sistemas de seguimiento y evaluación	SINFO (México) BIOGRAMA: índice de desarrollo sostenible de territorios Monitoreo orientado hacia los efectos en proyectos territoriales y agencias de extensión Otros	Diseño del gobierno Diseño del IICA INTA (Argentina) con apoyo GTZ-CIM
Proyectos de gestión ambiental	Gestión de cuencas (PRONAMCHS, Perú) Gestión de parques nacionales con comunidades aledañas (Costa Rica, México, Brasil, otros) Proyecto ordenamiento territorial (Bolivia, Perú) Monitores de Áreas Protegidas y Corredores Biológicos Bosques Modelos Otros	Diseño gobierno c/apoyo JICA Diseño FAO/JICA Diseño del CATIE Diseño del CATIE
Sistemas de control social	PROCAMPO (México) Riego-INDAP (Chile) Otros	Diseñado por el gobierno Diseñado por el gobierno

\* La identificación del organismo responsable de la génesis o el diseño de estos programas es relativa, por cuanto sólo se ha mencionado al organismo principal. Muchas de las ideas y diseños provienen de un vaivén complejo de influencias difíciles de rastrear.

### 3. ¿Cuáles son los límites del enfoque territorial?

Más allá de estos avances metodológicos, sostenemos que las críticas que se le han hecho al enfoque territorial también están vinculadas a la indefinición de sus límites y restricciones. Aquilando la experiencia de diez años, es necesario precisar algunos problemas en la aplicación del enfoque, de manera de generar expectativas adecuadas sobre su verdadero potencial. Para depurarlo y acotarlo, hay que hacerse cargo de tres limitaciones centrales.

#### a) Conexión con las políticas sectoriales

Existe una tensión entre territorio y nivel nacional (política sectorial): muchos expertos consultados consignan las dificultades para articular estos dos niveles.<sup>22</sup>

Por una parte, hay un consenso amplio en orden a valorar la importancia de un ambiente favorable para el desarrollo de los negocios, lo que se refleja en la relevancia asignada a la estabilidad macroeconómica y a los temas de “buen gobierno”. Ya en 2001, un directivo del BID señalaba: “En general, muchos proyectos operan en forma aislada y discontinua, con poca relación con las estrategias nacionales. (...) Las políticas de desarrollo rural han coexistido con intentos de contrabalancear simultáneamente políticas macro-económicas y sectoriales contradictorias, que tienden a cancelar el efecto de las políticas de desarrollo” (Echeverría, R., 2001). Estos mismos temas son planteados por el Banco Mundial, quién releva la importancia de la macroeconomía, la gobernabilidad y el contexto sociopolítico, como condiciones previas indispensables para el éxito de las iniciativas y proyectos locales ( Banco Mundial, 2008). El enfoque REED, por su parte, también pone un gran énfasis en la generación de un “ambiente que provea un atractivo clima de inversión y que fomente el dinamismo empresarial”. Esto implica prácticas de buen gobierno, regulaciones de mercados, políticas tributarias, licencias, aranceles y barreras no arancelarias, marcos legales e incentivos a la inversión privada.<sup>23</sup>

Por otra parte, los actores operan a nivel local, por problemas de información y de enfoque, simplemente “no ven” lo sectorial. Por ejemplo, los proyectos no consideran la importancia de los ciclos de precios, o no aprecian oportunamente las oportunidades de mercado u otros factores externos que tienen una importancia decisiva. Estas limitaciones cognitivas generan una pérdida de la orientación estratégica de los proyectos: se toman malas decisiones, se generan duplicidades y descoordinaciones, hay un desaprovechamiento de los recursos y pérdidas de impacto.

Para potenciar el enfoque territorial los países deben dotarse de procedimientos que permitan insertar las iniciativas territoriales dentro de las grandes opciones de diseño de las políticas sectoriales, sea al momento de la elaboración o de la revisión de las políticas de gobierno. Como referencia general, se sugiere una propuesta que denominamos Diseño Estratégico de Políticas Sectoriales y Territoriales. (véase Gráfico 8).

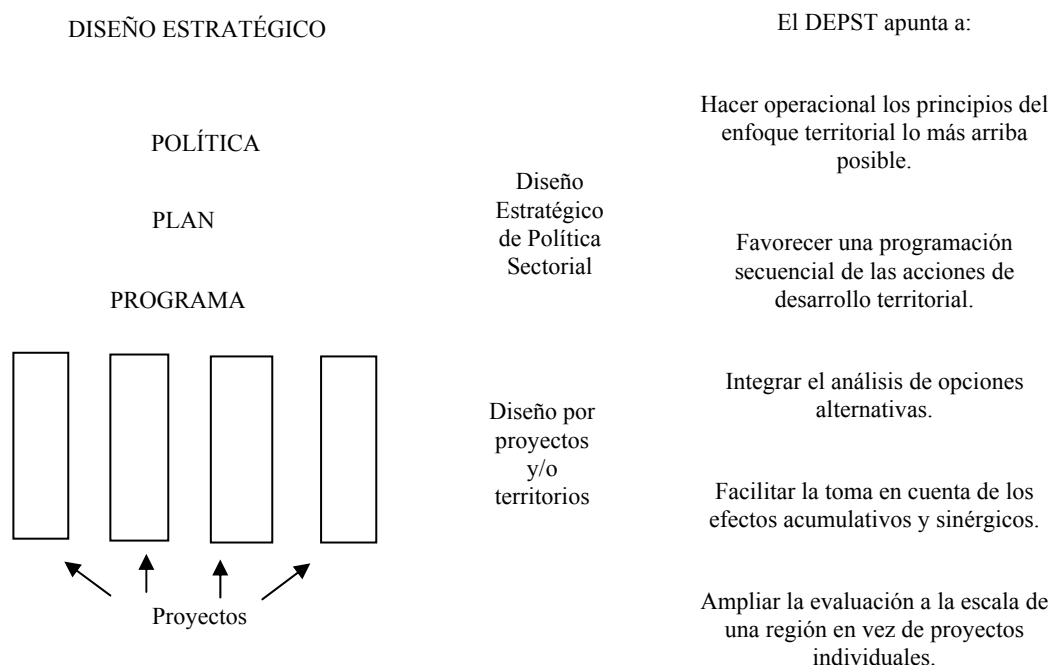
<sup>22</sup> Existe esta misma dificultad para articular a niveles intermedios, que también formulan políticas (por ejemplo, los Consejos Provinciales).

<sup>23</sup> En el Anexo 5 hemos realizado una presentación esquemática de los diferentes tipos de política sectorial, en el contexto de las cuales debe aplicarse el enfoque territorial.



## GRÁFICO 7

### COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SECTORIAL CON LA POLÍTICA TERRITORIAL: PROPUESTA METODOLÓGICA



Fuente: Adaptado a partir de: OECD, Applying Strategic Environmental Assessment: Good practice guidance for development co-operation - DAC Guidelines and Reference Series, 2006.

*El Diseño Estratégico de Políticas Sectoriales y Territoriales (DEPST) busca conectar las iniciativas territoriales con las políticas sectoriales, bajo una perspectiva de largo plazo. Para ello debe hacerse un examen de soluciones alternativas, antes de la implementación del enfoque territorial propiamente tal (a nivel de proyectos y/o de territorios). Este enfoque permite un proceso sistemático de planeación, para así orientar a los proyectos que surgen de las políticas, planes y programas. Hacer énfasis en este punto es de crucial importancia por cuanto muchos países no tienen un diseño estratégico ni un dispositivo básico de política sectorial (agrícola y no agrícola). Esto impide aprovechar el potencial de los proyectos realizados a nivel local y muchas veces atenta contra su adecuada ejecución. Estos mismos problemas se presentan en programas de inversión en actividades no agrícolas (talleres artesanales, comercios, pequeñas industrias, otros), en donde normalmente los programas de desarrollo rural operados desde los Ministerios de Agricultura tienen menos expertise. Los proyectos no tienen apoyo técnico ni están integrados a redes comerciales y finalmente tienen un bajo impacto.*

#### b) Coordinación intersectorial

El tema de la coordinación intersectorial es recurrente entre los ejecutores de proyectos de desarrollo territorial, dado la opción por hacer una intervención de tipo integral. El carácter multidimensional de las estrategias ejecutadas obliga a complejas coordinaciones intersectoriales, que generan dificultades y no pocos fracasos (De Janvry, A. y Sadoulet, E., 2003). A ello se suma el hecho de que normalmente no existe una cuantificación de los presupuestos y acciones impulsadas por programas públicos que están interviniendo en un determinado territorio, lo que impide una visión

unificada para contextualizar la “casuística” de las intervenciones, acentuando la sensación de dispersión.

El Diseño Estratégico de Políticas Sectoriales y Territoriales (DEPST) puede ser un aporte para enfrentar este problema, pero es importante acotar *ex ante* las expectativas, porque las inercias institucionales son muy fuertes y la coordinación implica altos costos de transacción. Aunque la búsqueda de mayor coordinación debe ser un objetivo permanente, tiene que haber una cierta tolerancia frente a las duplicidades y descoordinaciones, que son inevitables bajo un esquema de actores múltiples.<sup>24</sup> Estos problemas se acentúan bajo un esquema de inestabilidad institucional, tema que es fundamental en aquellos países en donde se ha producido un desmantelamiento del aparato estatal y éste está por tanto muy debilitado.

En esta perspectiva, es necesario distinguir la necesidad de contar con un marco integrado de información (presupuestos y programas) —objetivo que es alcanzable<sup>25</sup>—, de la opción de hacer converger en un territorio a dos o más programas públicos para intervenir en forma conjunta. Aunque la mayor parte de las veces esta es la opción óptima, es necesario tener presente ciertas prevenciones: además de las complejidades operativas que surgen de la obligación de actuar en conjunto, hay situaciones en la que es preferible una mayor flexibilidad operacional en la ejecución de los programas, pues no necesariamente los territorios específicos y las poblaciones objetivos son los mismos.

### c) Disponibilidad de fondos presupuestarios

La última limitación se refiere a las restricciones de recursos presupuestarios y a su estabilidad en el largo plazo. Como se observa en el cuadro 3, un estudio de la FAO (Soto, F, Santos, J y Ortega, J., 2005), indica que se aprecian fuertes variaciones en los presupuestos rurales de los países de la región, con niveles que van desde los 16 dólares o 24 dólares de gasto rural per cápita en El Salvador y Colombia, hasta los 281 dólares o 1.592 dólares de México y Uruguay, respectivamente. Más allá del enfoque conceptual adoptado (en nuestro caso, el enfoque territorial), es obvio que las restricciones presupuestarias que afectan a buena parte de los países de la región limitan objetivamente la obtención de resultados<sup>26</sup>.

Otra conclusión importante de este estudio es que “el nivel del gasto importa, pero aún más importa su composición. A medida que el gasto público se orienta cada vez más hacia los bienes públicos, mayor será su impacto sobre la pobreza y el crecimiento. El gasto público hacia bienes privados (subsídios no sociales) aumenta la inversión privada, pero no necesariamente acelera el crecimiento económico ni reduce la pobreza. Sin embargo, en ocasiones el gasto en bienes privados puede ser beneficioso, sobre todo si se orienta hacia el fomento productivo y se concentra en los pequeños empresarios rurales” (Soto, F, Santos, J y Ortega, J., 2005).

<sup>24</sup> Estos mismos problemas se aprecian en otros países que tienen una larga tradición en materia de descentralización y gestión del territorio. Véase por ejemplo el caso francés (Baron-Yellès, N., 2009).

<sup>25</sup> Sobre este tema es interesante la experiencia del Programa Especial Concurrente de SAGARPA en México. También lo es la experiencia de la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural (CIDER) en Chile, ejecutada a mediados de la década de los años 90.

<sup>26</sup> Este punto marca una gran diferencia con el enfoque territorial implementado en Europa a través del Programa Leader, en donde además existen fuertes políticas de protección y de subsidios a la modernización agrícola, la más emblemática de las cuales es la Política Agrícola Común (PAC). (Sumpsi, J.M., 2006).

**CUADRO 11**  
**GASTO PÚBLICO RURAL RASTREABLE 1996-2001**

País	Gasto público rural per-cápita (dólares del año 2000)	Gasto público rural (millones de dólares del año 2000)	Gasto público en fomento productivo (porcentaje GPR)
Argentina	128	503	96,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	28	87	56,5
Brasil	148	4 933	86,9
Colombia	24	264	27,8
Costa Rica	111	172	58,3
Ecuador	36	180	77,3
El Salvador	16	41	49,3
Guatemala	88	540	11,6
Honduras	32	114	29,1
Jamaica	25	31	91,6
México	281	6 936	72,4
Nicaragua	88	190	36,4
Panamá	106	131	75,8
Paraguay	30	69	85,5
Perú	63	449	55,4
R. Dominicana	118	408	53,9
Uruguay	1 592	446	26,8
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	140	448	47,8

Fuente: FAO, 2005.

#### **d) ¿Cómo abordar el problema de la heterogeneidad?**

Un rasgo interesante y novedoso del enfoque territorial es el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios rurales.<sup>27</sup> En este contexto, el enfoque debe calibrar adecuadamente el rol estructural y multifuncional que juega la agricultura en la economía de los territorios rurales. Es cierto que existen áreas marginadas en donde ésta tiene un bajo potencial. ¿Qué tipo de políticas agrícolas e innovaciones sociales deben aplicarse cuando existen restricciones estructurales? El aspecto crítico es establecer las posibilidades y los límites de una agricultura local, para a partir de allí diseñar programas de fomento agrícolas adaptados a cada situación, junto a programas no agrícolas que también hagan un aporte relevante<sup>28</sup>.

Esta misma reflexión es planteada por A. de Janvry y E. Sadoulet, para quienes es fundamental entender las dinámicas estructurales de los territorios rurales. Distinguiendo entre Áreas Rurales Marginales (ARM) y Áreas Rurales Favorables (ARF), estos autores señalan que las primeras tienen pobres condiciones agroecológicas, están aisladas respecto de los mercados y de los centros de

<sup>27</sup> Este tema estuvo ausente en los enfoques tradicionales de desarrollo rural, en donde los espacios rurales eran considerados en forma plana, todos iguales, y sólo se veía la dicotomía rural-urbana.

<sup>28</sup> En este sentido, debe evitarse la tendencia a considerar a la agricultura como “un factor más”, o a valorarla como opción pero sólo considerando a los rubros dinámicos. A nuestro juicio existen un riesgo de que el enfoque territorial equivoque el camino cuando, al poner su atención en las “actividades económicas no agrícolas”, se olvida del rol estructural que juega la agricultura, incluso en las áreas más desfavorecidas. A nuestro juicio se cae en un error cuando se pasa, sin más, desde el desarrollo territorial rural al desarrollo territorial. El enfoque correcto es integrar agricultura, ruralidad y territorio (Gráfico 1).

empleos, y la pobreza se presenta en forma concentrada. Ejemplos de esta situación son los Estados del Sur de México, el Nordeste de Brasil, las regiones de la costa este de Centro América y las zonas altas del Altiplano Andino. En el otro extremo se ubican las ARF, en donde la pobreza se presenta en forma socialmente difusa y en donde hay buenas condiciones agroecológicas y buenas conexiones con rubros dinámicos y/o con mercados de trabajo. (De Janvry, A. y Sadoulet, E, 2004)<sup>29</sup>.

Esta distinción es fundamental para el diseño de las estrategias de desarrollo territorial y para una asignación diferenciada de los recursos. Esto implica que en las ARF los programas deben tener un énfasis agrícola, sin descartar iniciativas que creen empleos o que generen ingresos rurales no agrícolas (ERNA o IRNA), que jueguen un rol de complemento y estabilización. En las ARM los programas agrícolas son válidos, en la medida en que se reconozca que éstos tienen un bajo techo productivo. En tal sentido, es significativo que una de las prioridades actuales planteadas por las agencias sea “una política agrícola para los productores pobres”, (Berdegú, J, 2009). El objetivo es aprovechar el potencial de producción que efectivamente existe en estas explotaciones, así como su capacidad de aporte para preservar y mejorar el medio ambiente. Esto implica promover programas territoriales de fomento a la producción de autoconsumo, articulados a programas de desarrollo turístico, cultural o ambiental. Ello sin perjuicio de reconocer, en ciertos casos, una tendencia estructural a la desruralización, fenómeno que probablemente no podrá ser frenado por ninguna política sectorial ni programa de desarrollo.

Así las cosas, el principal problema vinculado a la heterogeneidad se plantea a los policy makers que operan a nivel nacional o estatal. ¿Qué áreas privilegiar? ¿Cómo repartir el presupuesto fiscal? ¿Cómo conciliar la necesidad de modernizar al sector agrícola y generar divisas en las ARF, con las urgencias de reducir la pobreza en las ARM y de mejorar su condición ambiental? Esto implica capacidad de planeación y de negociación política. Cada país tiene su propio trade-off, su propia modalidad de repartición entre regiones (o estados) y de focalización en determinados segmentos sociales.

### **e) La auto regulación como paradigma para el diseño de programas públicos territoriales**

Existen diversos programas públicos cuyo éxito se explica por el hecho de que están basados en la auto-organización como nuevo paradigma organizativo: se trata de modelos que promueven el protagonismo de los usuarios en la gestión de los programas y que son una buena respuesta a la “crisis de gobernabilidad” que hoy afecta a diversos países de la región.

Uno de ellos es el método “bola de nieve” para seleccionar actores en un programa de innovación tecnológica ejecutado bajo un enfoque de redes sociales en México. Este método consiste en seleccionar a un primer conjunto de productores líderes tecnológicos (nodos focales) a quienes se les pide nombrar a sus contactos de referencia para efectos de información técnica y comercial, o simplemente por amistad. Ambos grupos conforman una “primera ola”, que sirve a su vez para identificar una “segunda y una tercera ola” que es incorporada al programa de asistencia técnica. Este mecanismo se detiene cuando se agotan los recursos y/o cuando la repetición reiterada de nombres saturan el sistema (Muñoz, M, Rendón R. et al., 2004). Una de las virtudes de este mecanismo es que son los propios productores -y no los funcionarios del programa público- quienes segmentan el universo potencial de beneficiarios, generando un mecanismo de auto-regulación que contribuye al éxito de la experiencia.

Otro ejemplo lo constituyen los esquemas de transferencia tecnológica horizontal (campesino-campesino) utilizados en Perú y Nicaragua. En el caso peruano, FIDA y COSUDE están ejecutando proyectos en la sierra andina que utilizan a expertos externos (*Yachaq*) que identifican y capacitan a líderes tecnológicos (*Yachachiqs*) para que éstos a su vez difundan los conocimientos técnicos entre las comunidades. El carácter horizontal de este enfoque permite potenciar el intercambio tecnológico

<sup>29</sup> Esta idea también está contemplada en la tipología de territorios realizada por Shejtman y Berdegú (Recuadro 18), en donde una de las categorías (Tipo IV) son los territorios en procesos de desestructuración social y económica.

entre técnicos y campesinos, movilizandolos las capacidades cognitivas y saberes acumulados de los actores locales. También este enfoque permite llegar en forma más barata a las comunidades, ampliando las coberturas de los programas de asistencia técnica (Sotomayor, C. sin fecha). Estos mismos preceptos se han aplicado en los programas de micro-crédito inspirados en la experiencia del *Gramen Bank*, en donde las fianzas cruzadas entre clientes (grupos solidarios) hacen posible un alto nivel de recuperación de los préstamos. Existen teorías de innovación social que deben ser puestas en práctica para hacer de las propias comunidades locales los protagonistas de sus propias soluciones, no solamente tecnológicas. También existen experiencias interesantes en el área del control social de los procesos de construcción de obras de micro-región en Chile y México, o en el área de los encadenamientos productivos y de los negocios inclusivos en diversos países de la región (Sotomayor, O., 2008).

Todos estos sistemas tienen en común la generación de procesos de “clausura operacional”, o lo que es lo mismo, de sistemas auto-organizados que operan a partir de relaciones de causalidad circular (Varela, F., 1979). Este enfoque es todavía incipiente en el área del desarrollo rural; sin embargo, puede brindar nuevos conceptos para analizar experiencias prácticas como las que hemos mencionado, abriendo paso para el diseño de una nueva generación de proyectos territoriales.

#### **f) El rol de las empresas: más allá de la Responsabilidad Social Empresarial**

Las empresas de todos los tamaños empiezan a comprender las ventajas de incorporar los temas sociales y ambientales dentro de su estrategia de negocios, lo cual facilita la conexión hasta ahora no lograda entre éstas y los programas de gobiernos y agencias.

Los temas sociales y ambientales no son de importancia tangencial, pues las compañías que ignoran el sentimiento público se vuelven vulnerables frente a los ataques de grupos de opinión. Estas presiones pueden incidir en indicadores claves que determinan la rentabilidad de las compañías, por ejemplo las regulaciones y el ambiente público privado en el cual éstas operan, el apetito de los consumidores por algunos productos por sobre otros, o la motivación de los empleados. La necesidad de responder preguntas frecuentes frente a su ética y legitimidad, independientemente de si ellas sean válidas o no, puede llevar a efectos acumulativos que cambien el contexto estratégico de esas compañías (Davis, I., 2005).

Los enfoques tradicionales de RSE, basados en los “diálogos con los stakeholders”, “reportes sociales y ambientales” y políticas corporativas sobre temas éticos, empiezan a ser superados pues son considerados demasiado limitados, defensivos y desconectados de la estrategia corporativa. Empieza a delinearse una corriente empresarial que emplea nociones tales como “*triple bottom line*”, esto es, que las empresas deben simultáneamente tener objetivos sociales y ambientales, junto al clásico fin de obtener ganancias (Davis, I., 2005).<sup>30</sup> Esto abre un nuevo espacio de articulación con los gobiernos y las agencias involucradas en el enfoque territorial, que tradicionalmente han tenido dificultades para generar una interfaz con las empresas privadas. En el mundo de las políticas públicas, por su parte, la palabra desarrollo es desplazada por la de competitividad, lo que supone una reflexión sistémica acerca de las ventajas que tiene cada región y cada empresa para competir, sea ésta grande, mediana o pequeña. Todos deben hacer su aporte, todos deben mejorar para generar riquezas y lograr su mejor distribución en el seno de cada sociedad.

<sup>30</sup> Esta es una tendencia en proceso que está siendo liderada por diferentes grupos de empresas. Uno de ellos es el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD) integrada por 175 grandes empresas del mundo. (WBCSD, 2006)



## IV. Conclusiones

### A. Diez años después: hacia una nueva agenda

Luego de una década de trabajo en común el desafío de elevar la competitividad sectorial, de mejorar el habitat y las condiciones de vida de los habitantes rurales y de reducir la pobreza rural sigue siendo el mismo. Aunque ello implica mantener y persistir en las opciones tomadas inicialmente, quizás también hay que explorar nuevos énfasis de trabajo para avanzar hacia una nueva agenda. Distinguimos cuatro áreas claves que debería seguir siendo profundizadas por los gobiernos, el GIADR y PROTERRITORIOS:

a) Mejorar la articulación entre los proyectos territoriales y las políticas sectoriales. Hay que explicitar, en primer lugar, que los países de la región deben contar con estos dos dispositivos de política, pues ambos son esenciales para alcanzar los objetivos que busca el enfoque territorial. Simultáneamente, para que la aplicación de este enfoque sea más fructífera, es preciso generar procedimientos de planificación y de diálogo entre estos dos niveles, de manera de determinar un adecuado mix de políticas para regular y/o apoyar el esfuerzo de los productores y microempresarios, de los habitantes rurales y de los otros actores locales. Estas políticas deben considerar un equilibrio entre bienes públicos y bienes privados, esto es, entre políticas sectoriales espacialmente neutras y políticas territoriales focalizadas.

b) Revalorizar el rol estructural que tiene la agricultura en los proyectos de desarrollo rural, de manera de aprovechar el potencial económico y el valor ambiental que tienen las explotaciones de los pequeños productores. En este sentido, es clave diseñar políticas agrícolas adaptadas a la realidad de los segmentos de productores más avanzados, así como a la de los habitantes rurales de áreas pobres, cuyas explotaciones tienen un menor potencial. En tal sentido adquieren relevancia los sistemas de microfinanzas, las redes horizontales de asistencia técnica o los programas de recuperación ambiental que han sido reseñados en este documento.

c) Esta revalorización debe hacerse sin menoscabar la importancia que tienen las actividades no agrícolas en el enfoque territorial. La valorización del ERNA e IRNA es un importante avance conceptual de los últimos años, que necesariamente hay que preservar y potenciar.

d) Insistir en el desarrollo de más encadenamientos con las industrias y con otros actores del mundo urbano. Promover el desarrollo de clusters y de redes comerciales y de asistencia técnica. Abrir una línea de trabajo en el área de Negocios Inclusivos y Responsabilidad Social Empresarial con las grandes y medianas empresas urbanas y rurales, algunas de ellas de otros sectores económicos (minería, industria, servicios, otros) que hasta la fecha se mantienen fuera de la discusión sobre desarrollo rural. La integración rural urbana y la metropolización del territorio han generado nuevos ámbitos, todavía poco explorados, en donde se “conectan” naturalmente dos mundos que tradicionalmente vivieron separados. El medio ambiente, el fenómeno de la pobreza, la cultura e identidad nacional y local, los pueblos indígenas, la belleza escénica o la gastronomía constituyen lugares de encuentro en donde confluyen los intereses de los sectores rurales y urbanos.

e) Analizar, modelar y comparar las mejores prácticas institucionales desarrolladas en cada territorio y en cada país. Aprovechar los avances tecnológicos (Internet, gobierno electrónico, otros) para seguir buscando modelos institucionales innovadores, que mejoren la performance y el impacto de los proyectos y de las iniciativas emprendidas en los sectores rurales. Es necesario sistematizar estas experiencias y ponerlas a disposición de los actores que trabajan con el enfoque territorial. En estricto rigor hay que decir que algunos actores han realizado un valioso trabajo de investigación y sistematización. Sin embargo, un banco de datos multi-institucional, transversal y unificado, puede ser de utilidad para reducir la actual fragmentación y así difundir las mejores prácticas en la región. Junto con abaratar los costos de diseño y aprender de las experiencias de los otros, esta iniciativa puede ayudar a enfrentar con éxito uno de los principales desafíos del enfoque territorial en los próximos años, cual es el de avanzar en el plano operacional.

f) Seguir desarrollando nuevas modalidades de participación social y de gestión descentralizada, basados en esquemas contractuales (contratos, agendas, redes) y en otros dispositivos de auto-regulación, asegurando así una mayor co-responsabilidad en la ejecución de los proyectos.



## Bibliografía

- AECID (2009-2012), Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Aprobado por Consejo de Ministros el 19 de Febrero de 2009.
- (2007), Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2008.
- Atria, R., Siles, M. y otros (comps.) (2003), Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Libros CEPAL, N° 71, Santiago de Chile.
- Bacelar, T. (2004), Territorios y Descentralización en Brasil, Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2002), Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe. Dpto. de Desarrollo Rural, julio. Washington, D.C.
- (2008). Agricultura para el Desarrollo. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2008. Washington, D.C.
- (2009), Una Nueva Geografía Económica. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009. Washington, D.C.
- Baron-Yellès, N. (2009), L'aménagement des territoires en France. En: France. Aménager et développer les territoires. La documentation française, Dossier N° 8067, janvier-février.
- Becattini, G. (1978), Mercato e forze locali. Il distretto industriale, Il Mulino, Boloña.
- Berdegú, J. (2009), Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural Opciones para su revitalización. Presentación power point, 18 abril.
- (2008), Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Informe Anual.
- BID (2000), Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe Serie de Políticas y Estrategias del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.
- (2005), Estrategia de Desarrollo Rural, Washington, D.C. febrero.
- Boisier, S. (2007), América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿donde estuvo? Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. Grupo EUMED. NET de la Universidad de Málaga. Año 1, N° 1, julio, agosto, septiembre, pp. 3-41.
- (1992), La descentralización, el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Publicación de las Naciones Unidas, LC/IP/IP-G.62-P, Santiago.
- BMZ (2001), Ländliche Entwicklung, Ein Referenzrahmen, November

- Bran, S. y Escoto, S. (2007), Sistematización primera fase: proyecto de intervención territorial en la zona alta de Chalatenango y propuesta de elaboración de plan estratégico. Santa Tecla, SV, IICA-GAT-CARITAS CHALATENANGO.
- Brunet, R., (1992), Ferras, R., Théry, H., Les mots de la géographie: dictionnaire critique. Montpellier/Paris/Reclus/La documentation française.
- CEPAL (2009), Panorama Social de América Latina 2008. Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_ (2009), Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2008), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2007), Estadísticas Demográficas de América Latina. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2005), Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y El Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas. Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_ (1999), América Latina (12 países): Distribución de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral. Zonas rurales, 1980-1997, Santiago.
- CEPAL-FAO-IICA (2009), Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe. (Primera versión integrada. Julio).
- CEPAL/CELADE (2007), Proyección de población. Observatorio Demográfico N° 3, Santiago, abril.
- CEPAL/CELADE (2001), América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950 - 2000. Boletín Demográfico N° 75, Santiago, mayo.
- Chavarría, H., Sepúlveda, S y Rojas, P. (2002), Competitividad: Cadenas Agroalimentarias y Territorios Rurales. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), Primer Informe Mundial sobre la Descentralización. Estambul, noviembre.
- Comunidad Europea (2000), Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros del 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 mayo (2000/C 139/05). ([ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/139\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/139_es.pdf))
- Consejo de Ministros (2009), Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Madrid, 19 de Febrero.
- Couto Filho, VA. (2007), Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Brasília, IICA, NEAD, MDA.
- Da Silva, G. (1999), O novo rural brasileiro. Instituto de Economía-Unicamp, Campinas, Brazil.
- Davis, I. (2005), The biggest contract. The Economist, may 28.
- Dirven, M. (2004), El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. Revista de la CEPAL, N° 83, pp. 49-69. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, agosto.
- Dirven, M. (2001), Dairy clusters in Latin America in the context of globalization. International Food and Agribusiness Management. Review Vol. 2, No 3.
- Dirven, M. (sin fecha), Corta reseña sobre la necesidad de redefinir “rural”. En: Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina (CEPAL, no publicado).
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2004), Toward a territorial approach to rural development. U. de California at Berkeley. Prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean. “Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21 Century”. Costa Rica, october.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2003), Nuevos enfoques del desarrollo rural en América Latina. En: La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas. CEPAL, RIMISP, FAO. Santiago, agosto, pp. 59-77.
- Echeverri, R. y Echeverri, A. M. (2009), El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural.
- Echeverri, R. y Ribero, M. P. (1998), Hacia un nuevo sentido del desarrollo: una visión desde lo rural. En: Misión rural: transición, convivencia y sostenibilidad (Santafé de Bogotá: IICA – Departamento Nacional de Planeación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Tercer Mundo Editores), Documentos de Trabajo. Versión Preliminar.

- Echeverría, R. (2001), Options for Investing in the Rural Economy. En: R. Echeverría (Ed). Development of Rural Economies. Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Escobar, G. y Schejtman, A. (2005), Conceptualización del desarrollo territorial a partir de identidades y culturas locales. MIDEPLAN, Santiago.
- FAO Proyectos Regionales FAO/Japón en América Latina 1989–2006. Resumen Ejecutivo. Informe interno, s.f.
- Favareto, A. y Abramovay, R. (2009), O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990. RIMISP, Documento N° 32.
- \_\_\_\_ (2006), Paradigmas do desenvolvimento rural em questao. Do agrario ao territorial. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduacao em Ciencia Ambiental, Universidade de Sao Paulo, Brasil.
- Ferranti, D.; Perry, G.E., Foster, W., Lederman, D. y Valdés, A. (2005), Beyond de City: The Rural Contribution to Development”, Banco Mundial.
- FIDA (2003), Dar a los pobres rurales la oportunidad de salir de la pobreza. Roma, mayo.
- \_\_\_\_ (2002), Documento Estratégico Regional. División de América Latina y el Caribe, marzo.
- Finot, I. (2003), Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Serie Gestión Pública N° 38, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1997), Cómo conciliar eficiencia con equidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, LC/IP/R.165, Santiago.
- FLACMA, Observatorio de la Descentralización. ([www.flacma.org/Observatorio](http://www.flacma.org/Observatorio))
- GIADR (sin fecha) Objetivos y actividades. Informe interno.
- \_\_\_\_ (2007), Minuta de la 14ª Reunión del GIADR. Antigua, Guatemala, 26 y 27 de julio.
- GIADR-México (2007), Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México, enero.
- Gómez, S. (2002), Nueva Ruralidad. ¿Que tan nueva? Universidad Austral de Chile, junio.
- IICA (2005), Políticas para la Prosperidad Rural. Documento seminal de desarrollo rural presentado y aprobado por la Junta Interamericana en Guayaquil Ecuador. San José, Costa Rica.
- IPCC (2007), Cambio climático 2007: impactos y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto informe de evaluación del IPCC. Resumen para responsables de políticas, M.L. Parry y otros (Eds.), Cambridge University Press.
- Krugman, P. (1995), Development, Geography and Economic Theory. The MIT Press.
- MAGAP (2009), Propuesta de Elaboración de la Estrategia de Desarrollo del Buen Vivir Rural con Enfoque Territorial (ESNADERT). SENPLADES-IICA.
- Massiris, A. (2002), Ordenación del Territorio en América Latina. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.
- Medlicott, A. (2008), Asistencia Técnica en Horticultura de Alto Valor. La experiencia de FINTRAC, Honduras. En: INDAP y Universidad de Chile. Sistemas de Innovación y Asesoría Técnica en Agricultura: Nuevas Miradas, Nuevas Perspectivas, Santiago, octubre, pp. 203-209.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2008), Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional, Madrid.
- Muñoz, M, Rendón R. et al. (2004), Redes de innovación. Un acercamiento a su identificación, análisis y gestión para el Desarrollo Rural. Universidad Autónoma Chapingo-Fundación Produce Michoacán, México.
- Namdar, M., Saa, C. y Sotomayor, (2009), O. Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario. Qualitas Agroconsultores - INDAP, junio.
- NatureServe (2003), Ecological Systems of Latin America and the Caribbean. Observatorio de Políticas Públicas (2007), Federalismo fiscal, transferencias a municipios. Su evolución desde 1995 y comportamiento durante el año 2006. CAT. OPP/CAG/2007-20.
- OECD (2006), Applying Strategic Environmental Assessment: Good practice guidance for development co-operation - DAC Guidelines and Reference Series, Paris.
- \_\_\_\_ (2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance, Paris.
- ONU Portal de la labor del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. ([www.un.org/spanish/climatechange](http://www.un.org/spanish/climatechange))

- Pérez, E. (1998), Una visión del Desarrollo rural en Colombia. En: Cuadernos de Desarrollo Rural (Santafé de Bogotá), N° 41.
- Plaza, O. y Sepúlveda, S. (1996), Desarrollo Sostenible. Metodología para el diagnóstico micro-regional. IICA-GTZ-BMZ, julio, Costa Rica.
- PNUMA (2003), Oficina para América Latina y el Caribe. Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas, Resultado de Encuesta a Países de la Región.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, Nueva York.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*. Princeton University Press, Princeton.
- Ramos, J. (1998), Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿Una estrategia prometedora? CEPAL, 1998. ([www.eclac.cl/ddpeudit/proy/clusters/JRamos.pdf](http://www.eclac.cl/ddpeudit/proy/clusters/JRamos.pdf))
- REDCAPA (1998), Seminario: Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. En: Políticas Agrícolas, Número Especial.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2007), Desarrollo Territorial Rural. En: J. Bengoa (ed), *Territorios Rurales: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Editorial Catalonia, RIMISP, Santiago, pp. 45-83.
- Schejtman, A. y Parada, S. (2003), Los programas nacionales de alivio a la pobreza rural: el enfoque consensual y sus limitaciones. En: *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas*. CEPAL, RIMISP, FAO. Santiago, agosto, pp. 51-58.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003), *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. IICA, San José de Costa Rica, agosto.
- Sepúlveda, S. (2008), *Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos para la Planificación*. San José, Costa Rica.
- Soto, F., Beduschi, L. C. y Falconi, C. (Eds.) (2007), *Desarrollo Territorial Rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. FAO-BID, Santiago.
- Soto, F., Santos, J y Ortega, J. (2005), Desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas públicas. En: *FAO, Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*.
- Sotomayor, C. (sin fecha), *Origen de la metodología de capacitación de campesino a campesino – Yachaq – Yachachiqs*. Minuta técnica, Lima, Perú.
- Sotomayor, O. 2008. Governance and tenure of land and natural resources in Latin America. FAO, Roma. ([www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/en/](http://www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/en/))
- Sumpsi, J.M. (2006), Experiencias de desarrollo territorial rural en la UE y LAC. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* N° 209, pp. 46-71.
- Tremiño, R. y Wambecke, J.V. (2006), Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). *Dinámica Institucional y Desafíos*. FAO, Documento de Trabajo, Santiago de Chile.
- USAID (2004), *Agriculture Strategy. Linking Producers to Market*, July.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha), Programa de Diversificación Agrícola. Metodología de FINTRAC. Presentación power point.
- Varela, F. (1979), *Principles of Biological Autonomy*. New York, Oxford, Elsevier North Holland.
- WBCSD (2006), *Negocios para el Desarrollo. Soluciones empresariales para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*. Suiza, julio, ([www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org)).

## **Anexos**

## Anexo 1

### MODALIDADES DE TRABAJO DEL GIADR

Al analizar la experiencia de trabajo de diez años del GIADR se constata que los logros alcanzados se deben a un esfuerzo intencionado por parte de las agencias: se ha invertido tiempo y dinero para generar un enfoque común, que buscó mejorar los análisis, las recomendaciones de políticas, la ejecución de los programas en terreno y la coordinación general a nivel de gobiernos y agencias.

Junto con valorar lo acumulado, es necesario analizar la experiencia para descubrir qué se puede hacer y qué ha sido muy difícil de llevar a la práctica. El GIADR se propuso objetivos ambiciosos, y en ciertas áreas logró avances y en otras no.

Reconociendo esa experiencia, hay que adoptar un modelo flexible, que concilie el interés de quienes trabajan a nivel conceptual y de quienes financian y/o ejecutan proyectos, pues es evidente que hay una sinergia entre ambos segmentos y que debe haber una coordinación entre todos. Hay que diseñar un esquema que concilie mandatos, ubicaciones geográficas, tiempos y lógicas de funcionamiento diferentes. ¿Se opta por un modelo pesado, en donde se busca actuar juntos (no basta con hablar de desarrollo territorial rural) o se adopta un modelo liviano, donde sólo se intercambian experiencias? (Berdegú. J., 2009). Dicho modelo debe componerse de los siguientes elementos:

- Un secretariado permanente que haga la coordinación general del GIADR en la región.
- Acceso a fondos (¿un Fondo Regional Multidonantes?) para sistematizar experiencias y para gestionar un banco de datos único y transversal, de carácter multi-institucional, que facilite el diseño de nuevos instrumentos y la inyección de nuevos conocimientos al enfoque territorial.
- Uso de esquemas asimétricos, de geometría variable, para ejecutar proyectos conjuntos entre dos o más agencias, procurando cuando sea posible operar con todas las agencias del GIADR.
- A veces esto implicará armonizar procedimientos, cuando sea posible, de modo de disminuir los costos de operación. En otros casos una o más agencias pueden especializarse, para brindar servicios transversales a las restantes agencias y/o a los gobiernos (por ejemplo, en el área de la formación técnica). También se debe procurar reducir la competencia entre organismos, operando bajo esquemas de alianzas (consorcios) y buscando sinergias. Para buscar la convergencia entre actores hay que diseñar mecanismos flexibles, prácticos e inteligentes, que generen expectativas y prácticas acotadas y realistas de acción común.
- Cuando existan las condiciones políticas, el GIADR debe alentar esquemas nacionales de coordinación entre las agencias y los gobiernos. El propósito debe ser una mejor articulación de los proyectos del GIADR entre sí y entre éstos y las agendas de los gobiernos. Quizás se puedan hacer experiencias pilotos, en países que actualmente están trabajando para darle una mayor coherencia a su dispositivo de políticas.<sup>31</sup> Esto implica un punto focal en dichos países, un coordinador local del GIADR que trabaje con una

<sup>31</sup> Por ejemplo, actualmente Ecuador, Paraguay, Perú, México, Guatemala, Panamá y El Salvador están haciendo un esfuerzo por montar dispositivos nacionales de política sectorial y territorial. Con seguridad hay otros países de la región que están trabajando en esta misma dirección.

visión global, de modo de potenciar el apoyo que todas las agencias le dan a cada gobierno de la región.

- Involucrar a las grandes empresas y a los ciudadanos urbanos. En este sentido, parecen interesantes las experiencias nuevas tales como el Programa Oportunidades para la Mayoría del BID, o el Pacto Global de la ONU. Articularse con grupos empresariales mundiales tales como el WBCSD, de modo de “inocular a las empresas” (caso Guatemala FIDA).

#### **RECUADRO 1**

##### **EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO GOBIERNOS -GIADR PARA ESTRUCTURAR POLÍTICAS NACIONALES**

**México:** el GIADR se constituye como tal en el país y elabora una propuesta que identifica y analiza temas estratégicos de la política agroalimentaria y de desarrollo rural mexicana. Esta propuesta se entrega a las nuevas autoridades de SAGARPA, al momento de instalarse el gobierno de F. Calderón (GIADR-México, 2007).

**Guatemala:** se constituye un gabinete de DR vinculado a la Presidencia y el GIADR es invitado a opinar sobre la política sectorial (año). Trabajo coordinado por SEGEPLAN.

**Brasil:** diálogo nacional entre el GIADR y el CNDRS (julio 2002)

**Panamá:** diálogo nacional con el GIADR (noviembre 2002)

**Perú:** Creación de un Grupo de Trabajo Inter-agencial Nacional en Perú (2003)

**Ecuador:** Mesa de Seguridad Alimentaria (agosto 2005 – presentación de las distintas iniciativas al GIADR y discusión con el GIADR)

**Chile:** Pequeña Agricultura (2006), presentación de las experiencias de desarrollo en México, Brasil y Chile y discusión con el GIADR

*En la declaración inicial del GDIAR se habla de “desarrollar estrategias nacionales de desarrollo rural”, como parte de la agenda de trabajo. En diez años se implementan varias experiencias de diálogo en torno de políticas nacionales, con diferentes grados de éxito. Como cada experiencia es singular, es difícil evaluar sus resultados en forma objetiva. Con todo, es claro que éste ámbito fue poco explorado por el GIADR, en gran parte porque estos espacios se abrieron a solicitud de los propios gobiernos.*

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DEL ENFOQUE TERRITORIAL**

Pre 80	1990-2010	Post 2010
Sentido estratégico	Lógica local-regional	Sentido estratégico
Lógica descendente	Lógica ascendente	Lógicas descendente y ascendente
Grandes proyectos	Micro proyectos	Micro proyectos y grandes proyectos
Nivel nacional	Nivel local; desconexión con la política sectorial	Local, pero articulado a la política sectorial
Enfoque sectorial	Enfoque multisectorial	Enfoque multisectorial
Ruralidad en estado puro	Integración rural urbana	Metropolización de lo rural
No hay agenda de gobernabilidad	Agenda sobre gobernabilidad (corrupción, transparencia, rendición de cuentas, otros)	Agenda sobre gobernabilidad (corrupción, transparencia, rendición de cuentas, otros)
Énfasis en la agricultura	Énfasis en los empleos/ingresos no agrícolas	Énfasis en empleo/ingresos agrícolas y no agrícolas (revalorización de la agricultura)
Proyectos agrícolas tradicionales (modelos revolución verde)	Proyectos agrícolas que valorizan las tecnologías modernas y las prácticas tradicionales	Proyectos de optimización técnica, reconociendo identidad cultural (proyectos crop check, agricultura de precisión, denominaciones de origen, comercio justo, otros). Internet, telefonía y otras tecnologías digitales al servicio de los proyectos
Unidad administrativa preferente: nivel nacional-regional (o estatal)	Unidad administrativa preferente: Región/Estados, Municipios	Unidad administrativa preferente: País, Región/Estados, Inter-municipios, Municipios
Se exige a las empresas resultados sólo económicos	Se exigen a las empresas resultados económicos y ambientales	Se exige a las empresas resultados económicos, sociales y ambientales (triple impacto)
Estatal	Alianzas público - privadas	Alianzas público - privadas
Énfasis en pequeñas empresas (camino propio)	Énfasis en pequeñas empresas (camino propio)	Alianza grandes- medianas- pequeñas empresas
Esquemas verticales	Operación en redes: horizontales y verticales	Operación en redes: horizontales y verticales

Fuente: Elaboración propia



**CUADRO 2**  
**AGENCIAS QUE EJECUTAN PROYECTOS DE INVERSIÓN**

DESCRIPTOR	BID	FAO	FIDA	Banco Mundial	GTZ	USAID	AECID
Enfoque general	Se especializa en proyectos de infraestructura y en proyectos técnicos sectoriales con característica de bienes públicos (asistencia técnica, sanidad, otros).	Tiene formatos estándares de intervención (los inicialmente denominados PESA) aplicados a zonas rurales pobres.  Ejecuta un proyecto sobre medio ambiente y participación de la sociedad civil apoyado por JICA.  Proyecto FODEPAL de capacitación a distancia (apoyado por AECID)	Se especializa en proyectos agrícolas y rurales (de crédito, asistencia técnica, manejo ambiental, acceso a mercados y desarrollo empresarial, entre otros) dirigidos a reducir la pobreza rural.  Trabaja en territorios rurales pobres, muchos de ellos marginados en términos económicos y sociales. Se otorga especial atención a promover la equidad de género y el apoyo a los pueblos indígenas.  Apoyo a redes temáticas regionales y subregionales.	Se especializa en proyectos de (i) sistemas de innovación pública agropecuaria; (ii) administración de tierra; (iii) manejo de RR.NN; (iv) alianzas productivas, financiamiento rural, manejo de riesgo agrícola y; (v) desarrollo territorial	Ejecución de proyectos de DTR utilizando entre otros la metodología REED.  Apoyo a equipo de Desarrollo Rural del IICA durante los 90	Ejecución de proyectos locales con énfasis en la agroexportación.	Ejecución reprojectos locales de desarrollo rural  Actualmente impulsa proyectos multisectoriales vinculados al medio ambiente (a través del Programa Araucaria) y de seguridad alimentaria (a través de Programas Especiales de Seguridad Alimentaria-FAO).
Número proyectos territoriales	6 proyectos en ejecución	12	20 (1)	17	s.i.	s.i.	s.i.
Aporte promedio por proyecto (en millones de US\$)	30	s.i.	Entre 10 y 30 millones	36	s.i.	s.i.	s.i.
Usa enfoque territorial	Si, dependiendo del caso	Si	Si	Si	Si	No en forma explícita	No en forma explícita

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Documentos de referencia	n.a.	Soto, F., Beduschi, L.C., y Falconi, C. (Eds.) Desarrollo Territorial Rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. FAO-BID, Santiago, 2007.	FIDA. Documento Estratégico Regional. División de América Latina y el Caribe, marzo de 2002.  FIDA. Marco Estratégico 2007-2010. Roma, Septiembre 2007.  FAO-Banco Mundial. Enfoques de Desarrollo Territorial en Proyectos de Inversión: el caso de El Salvador. Roma, octubre 2008.	Banco Mundial. Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe. Dpto. de Desarrollo Rural, julio 2002.  Ferranti, D.; Perry, G.E., Foster, W., Lederman, D. y Valdés, A. Beyond de City: The Rural Contribution to Development”, Banco Mundial, 2005.  WDR 2009 (Reshaping Economic Geography), Banco Mundial, 2009	GTZ. Guide to Rural Economic and Enterprise Development. Working paper edition 1.0, November 2003.	USAID. Agriculture Strategy. Linking Producers to Market, july 2004.	Documento oficial AECID.
Experiencias exitosas de referencia	Programa de Desarrollo de la Zona da Mata Pernambucana, Brasil; Proyecto de Desarrollo Sustentable de Acre, Brasil	s.i.	Proyecto Corredor Puno-Cusco (Perú); PRODAP II (El Salvador), Dom Helder (Brasil)	s.i.	s.i.	s.i.	Proyectos Araucaria

Fuente: Elaboración propia

**CUADRO 3**  
**ORGANISMOS QUE REALIZAN TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

DESCRIPTOR	CEPAL	IICA	RIMSP	De Janvry et. al.	BID-EXPIDER
Enfoque general	Realización de estudios económicos en las áreas de pobreza, desarrollo rural, gasto público, innovación tecnológica, desarrollo regional y descentralización	Red hemisférica de cooperación entre gobiernos (Ministerios de Agricultura)  Estudios de desarrollo rural, que conducen a una propuesta de trabajo regional	Centro de estudios no gubernamental, especializado en pobreza y desarrollo rural. Trabaja en red con organismos académicos y ONG de la región	Equipo de investigación de la Universidad de California  Estudios comparados sobre pobreza y desarrollo rural en la región	Transferencia de la experiencia del Proyecto LEADER a los países de la región. El proyecto se aplica en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Honduras
Conceptos claves	Desarrollo regional, clusters, distritos industriales	Diagnóstico de micro-regiones y territorios	Desarrollo Territorial Rural	Pobreza rural	ERNA, IRNA
	Estudios de pobreza	Territorios de Referencia	Mapas de pobreza	ERNA, IRNA	
	ERNA, IRNA	Instrumentos para el Desarrollo Territorial Sustentable	ERNA, IRNA		
		Observatorios de Territorios Rurales			
Enfoque territorial explícito	Si	Si	Si	Si	Si
Bases epistemológicas (disciplinas de base)	Economía, desarrollo regional	Agronomía, antropología, economía, sociología	Sociología, economía	Economía	Economía

(continúa)

Cuadro 3 (continuación)

Documentos de referencia	<p>CEPAL. Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y El Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas, Santiago, 2005.</p> <p>Boisier, S. La descentralización, el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad. CEPAL LC/IP/IP-G.62-P, Santiago, 1992.</p>	<p>Sepúlveda, S., Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos de Planificación, IICA, San José, Costa Rica, 2008.</p> <p>DRS-IICA ha publicado cerca de 100 documentos técnicos sobre DRST</p>	<p>Schetman A. y Berdegú, J. Desarrollo Territorial Rural. En: J. Bengoa (Ed), Territorios Rurales: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Ed. Catalonia, RIMISP, Santiago, 2007.</p> <p>Cursos, Talleres, financiamiento de postgrados</p>	<p>De Janvry, A. y Sadoulet, E. Toward a territorial approach to rural development. U. de California at Berkeley. Prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean. "Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21 Century". Costa Rica, october, 2004.</p> <p>Si, pregrado y postgrado</p>	<p>AECID. Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Aprobado por Consejo de Ministros el 19 de Febrero de 2009.</p> <p>Talleres locales</p>
Hace capacitación/formación	<p>ILPES mantiene un programa activo y de mucha tradición. También se dictan cursos de capacitación en arreglos productivos locales en coordinación con SEBRAI de Brasil.</p>	<p>Cursos técnicos, talleres, congresos, foros</p>			

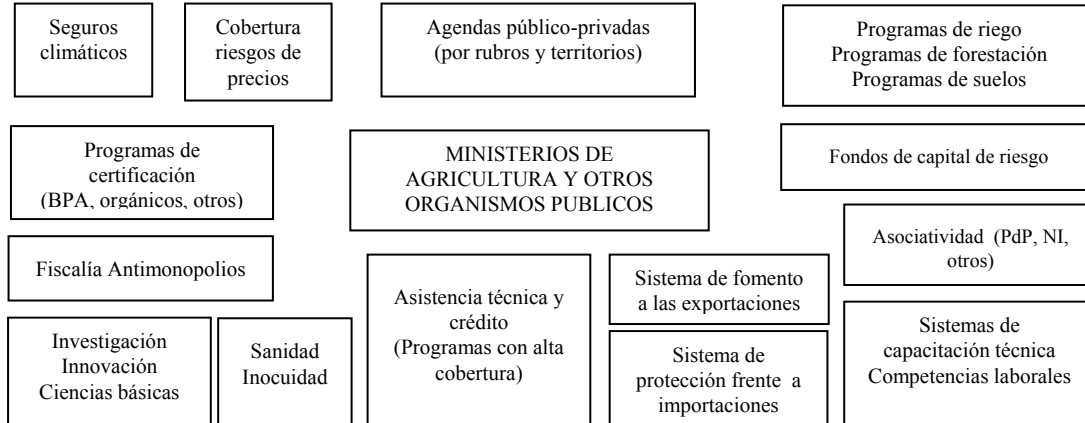
Fuente: Elaboración propia

**CUADRO 4**  
**DISPOSITIVOS DE POLITICA SECTORIAL AGRICOLA**

**DISPOSITIVO BASICO**



**DISPOSITIVO AVANZADO**



Ambos esquemas dan cuenta de los dos tipos de política sectorial existentes en la región. Los países con menor disponibilidad de recursos fiscales cuentan con sistemas institucionales muy debilitados y deben concentrarse en la provisión de aquellos bienes públicos (sanidad, investigación, control de importaciones, otros) que son fundamentales para garantizar el funcionamiento del sector. Estos bienes se producen para todos o no se producen, puesto que no se puede excluir a otros; por lo mismo, son espacialmente neutros, vale decir están a disposición de todos, cualquiera sea su ubicación.

Algunos países que cuentan con dispositivos básicos tienen sistemas para brindar bienes privados, esto es, bienes que son “apropiables” por parte de los productores y otros actores privados (asistencia técnica, crédito, promoción de exportaciones, otros). Sin embargo, normalmente se trata de programas de muy baja cobertura. Los países más avanzados proveen bienes públicos y cuentan con recursos para entregar bienes privados en programas de alta cobertura.

Estos dispositivos de política sectorial refuerzan y complementan la aplicación de políticas territoriales.